

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE  
RELATIVE ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME**

dicembre 2013 - febbraio 2014

	Osservatorio	Roma, 20 - 21 febbraio 2014
	Legislativo	D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
	Interregionale	Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale relative alle Regioni a Statuto Speciale e alle Province autonome

dicembre 2013 – febbraio 2014

Sentenza/Ordinanza	Giudizio	Ricorrente	Resistente	Esito favorevole	Materia
285/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Valle d'Aosta	Stato	ambiente
298/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Friuli Venezia Giulia	Stato	ambiente, energia, concorrenza
300/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Friuli Venezia Giulia	Stato/Regione	ambiente
301/2013	Principale	Provincia autonoma Trento	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Trento	salute
308/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Sardegna	Stato	ambiente



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

309/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Bolzano	Stato	Difesa, servizio civile
311/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Bolzano	Provincia autonoma	turismo
315/2013	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Valle d'Aosta	Regione	turismo
323/2013*	Conflitto attribuzioni	Procura Corte dei Conti Bolzano	Provincia autonoma Bolzano	(estinzione giudizio)	
4/2014	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Friuli Venezia Giulia	Stato	salute coordinamento della finanza pubblica
19/2014	Principale	Presidente del Consiglio dei Ministri	Provincia autonoma Bolzano	Stato	coordinamento finanza pubblica, ordinamento civile
22/2014	Principale	Sardegna	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regione	Enti locali

 Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 20 - 21 febbraio 2014 D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014				
	23/2014	Principale	Friuli Venezia Giulia Sardegna	Presidente del Consiglio dei Ministri	Regioni/Stato
26/2014	Principale	Friuli Venezia Giulia	Presidente del Consiglio dei Ministri	Stato	Finanza regionale

\* l' ordinanza n. 323 non è stata schedata



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** n. 285 del 20 novembre-2 dicembre 2013 (G.U. 49/2013)

**Materia:** ambiente

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale

**Limiti violati:** art. 117 secondo co., lett. s) Cost.; art. 15, secondo co. l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), art. 195, co. 1, lett. f) e p) e art. 196, co. 1, lett. n) e o), d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale).

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 9/2013)

**Resistente:** Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

**Oggetto del ricorso:** art. 1 l.r. 23 novembre 2012, n. 33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 – Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti)

**Esito del giudizio:** la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 33/2012 e inammissibile la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo promossa in riferimento all'art. 15, secondo co., dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

### Annotazioni:

La Corte decide sull'impugnazione dell'art. 1 della l.r.33/2012 della Regione autonoma Valle d'Aosta che modifica la l.r. 31/2007 in materia di gestione dei rifiuti e, in particolare, riguarda la realizzazione e utilizzazione di impianti di trattamento a caldo per il loro smaltimento.

Ad avviso dello Stato, tale disposizione contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 15, secondo co., dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, in relazione all'art. 7, co. 1, lett. a), della l.r. 19/ 2003 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale), perché sarebbe stata adottata sulla base di un referendum propositivo che «non doveva essere dichiarato ammissibile».

Inoltre secondo lo Stato la norma censurata è riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale ed è in contrasto con l'art. 195, co. 1, lett. f) e p) e con l'art. 196, co. 1, lett. n) e o), del d.lgs. 152/2006.

La Corte in via preliminare dichiara inammissibili gli interventi spiegati da alcuni soggetti privati ribadendo che il giudizio di costituzionalità in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa; dichiara altresì inammissibile la censura riferita all'art. 15, secondo co., dello statuto speciale per la Valle D'Aosta.

Nel merito ritiene necessaria una ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

Nel ribadire che la gestione dei rifiuti è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117 secondo co. lett.s) Cost., riservata alla competenza esclusiva dello stato, la Corte evidenzia che in questo ambito le Regioni possono



stabilire, per il raggiungimento dei fini delle proprie competenze, livelli di tutela più elevati, nel rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente.

Precisa però che le Regioni non possono neanche in nome di una protezione più rigorosa della salute dei propri abitanti, consentire interventi preclusivi che possano pregiudicare oltre che altri interessi di rilievo nazionale, lo stesso interesse della salute in un ambito territoriale più ampio. (sent. n. 54 del 2012).

Proseguendo nella ricostruzione la Corte segnala che lo Stato ha disciplinato la materia della gestione dei rifiuti nella Parte IV, Titolo I, del d.lgs. 152/2006 e che tale decreto legislativo individua poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, che devono essere esercitati «in conformità alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto». Allo Stato spettano numerose competenze, tra le quali l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, sentita la Conferenza unificata, procedendo secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale (art. 195, co.1, lett. f), e l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti (art. 195, co. 1, lett. p). Queste attività si connettono con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, co. 1, lett. a), la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, co. 1, lett. b), l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, co. 1, lett. l).

L'art. 196 dispone invece che «sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195» una serie di poteri, tra i quali la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'art. 195, co. 1, lett. p), (art. 196, co. 1, lett. n), nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento (art. 196, co. 1, lett. o). In questi casi, la Regione deve quindi procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale.

La norma regionale dispone, con riferimento al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, un divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione).

Alla luce di tale ricostruzione la Corte ritiene che la norma impugnata ecceda la competenza regionale. Infatti, lo Stato, esercitando la propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», ha regolato, con l'art. 195, co. 1, lett. f), del d.lgs. 152/2006, il potere di localizzare gli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti di preminente interesse nazionale.

La norma regionale invece, con procedure difformi da quelle disposte dalla norma statale, preclude allo Stato di individuare impianti di preminente interesse nazionale con la tecnica del trattamento a caldo dei rifiuti nell'intera Regione autonoma Valle d'Aosta, e tale divieto impedisce la realizzazione delle finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, indicate dalla norma statale.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

La disposizione impugnata, imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contiene un “criterio” né di localizzazione, né di idoneità degli impianti. Prevede un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell’inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare tali impianti.

La Corte rammenta sul punto di aver affermato (in altre materie come quella della localizzazione di impianti energetici), il principio generale per cui la Regione «non può introdurre “limitazioni alla localizzazione”, ma ben può somministrare “criteri di localizzazione”, quand’anche formulati “in negativo”, ovvero per mezzo della delimitazione di aree ben identificate, ove emergano interessi particolarmente pregnanti affidati alle cure del legislatore regionale, e purché ciò non determini l’impossibilità di una localizzazione alternativa» (sent. n. 278 del 2010); del resto, «la generale esclusione di tutto il territorio [...] esime dalla individuazione della ratio che presiede alla dichiarazione di inidoneità di specifiche tipologie di aree» (sent. n. 224 del 2012); pertanto, alla Regione non può essere consentito, anche nelle more della definizione dei criteri statali, di porre limiti assoluti di edificabilità degli impianti (sent. n. 192 del 2011).

Dichiara pertanto l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della l.r.33/ 2012, perché in contrasto con gli artt. 195, co. 1, lett. f) e p), e 196, co. 1, lett. n) e o), del d.lgs. 152/2006, con conseguente violazione dell’art. 117, secondo co., lett. s), Cost.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 2 - 11 dicembre 2013, n. 298 (G.U. 51/2013)

**Materia:** Ambiente - Energia - Concorrenza

**Tipo di giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** Artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere e), l), m) ed s), e terzo comma, Cost.; artt. 4 e 5 Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri (ricorso n. 191/2012)

**Resistente/i:** Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** Alcune norme della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 ottobre 2012, n. 19 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti)

**Esito del giudizio:** La Corte ha dichiarato:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 9;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 8;
- 3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 8;
- 4) l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6;
- 5) l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che «dalla data di comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento ai comuni interessati, è sospesa ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo» e nella parte in cui, limitatamente agli elettrodotti, non dispone che l'autorizzazione unica «sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre strutture, costituendo titolo a costruire e ad esercire tali infrastrutture, opere o interventi, in conformità con il progetto approvato»;
- 6) l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 7, limitatamente alla disciplina degli elettrodotti, nella parte in cui non prevede che il parere di ARPA sia acquisito in conferenza di servizi;
- 7) l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 9, limitatamente alla disciplina delle infrastrutture energetiche lineari, nella parte in cui prevede che il rilascio dell'autorizzazione sortisca l'effetto di variante urbanistica solo subordinatamente alla circostanza che, in sede di conferenza di servizi, il rappresentante del Comune esprima il suo assenso, sulla base del previo parere favorevole espresso dal Consiglio comunale;
- 8) l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, lettera a), nella parte in cui non prevede che la possibilità di realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi all'interno delle zone destinate ad attività produttive o commerciali previste dagli strumenti urbanistici



comunali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera m-bis), della legge regionale 11 novembre 2009, n. 19 (Codice regionale dell'edilizia), previa comunicazione dell'inizio dei lavori, sia limitata ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili «con potenza nominale fino a 50 kW» e agli impianti fotovoltaici «di qualunque potenza da realizzare sugli edifici»;

9) l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, con riferimento alle sole infrastrutture energetiche, limitatamente alle parole «In tal caso l'espressione dell'intesa di cui all'articolo 11 è subordinata alla stipula dell'accordo»;

10) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, limitatamente alle parole «anche qualora sia stata approvata la variante urbanistica ai sensi di quanto disposto all'articolo 14, comma 9»;

11) l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4;

12) l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 7, nella parte in cui prevede che, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale, possano essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente nuovi impianti di tipologia stazione di servizio aventi le caratteristiche indicate nell'art. 34 della medesima legge regionale;

13) la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 35, comma 7, e 34, comma 1;

14) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5;

15) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2;

16) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 nella parte in cui consente alla Regione di individuare misure di compensazione e di riequilibrio ambientale anche diverse dagli interventi compensativi che presentino carattere ambientale e che, al contempo, siano coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica;

17) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, nella parte in cui attribuisce all'assessore regionale competente in materia di energia il potere di concludere gli accordi, anziché rinviare ai «modi stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza unificata, da adottare entro sei mesi» individuati dall'art. 34, comma 16, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221;

18) la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2,

#### **Annotazioni:**

La sentenza definisce il ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente ad alcune norme della legge della Regione FVG 19/2012 (Norme in materia di energia e distribuzione dei carburanti), in riferimento agli artt. 3, 41, 97, 117, secondo comma, lettere e), l), m) ed s), e terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4 e 5 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Preliminarmente la Corte ha evidenziato che il richiamo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri agli artt. 4 e 5 dello statuto va letto come esposizione delle ragioni



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

per le quali non trovano applicazione le norme speciali statutarie, bensì quelle del Titolo V della Costituzione (sentt. nn. 165/2009 e 286/2007), e non come parametro invocato a supporto di specifici motivi di censura.

In effetti, lo statuto regionale non contempla una competenza in materia di ambiente (cui va ricondotta la disposizione oggetto della prima questione) né in materia di concorrenza (cui va ricondotta la disposizione oggetto dell'ultima questione) né in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia (cui vanno ricondotte le disposizioni oggetto delle restanti questioni); pertanto, secondo la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della l.cost. 3/2001 si applica il nuovo Titolo V per le parti in cui prevede «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Nel merito la Corte ha affrontato le singole questioni:

- art. 5, comma 9, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La disposizione impugnata stabilisce che l'atto di programmazione regionale (APR) predisposto, nelle more dell'approvazione del piano energetico regionale (PER), in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge 244/2007, è sottoposto alle procedure relative alla valutazione ambientale strategica (VAS) «nel caso in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei» (implicitamente escludendola negli altri casi).

Il ricorrente evidenzia che l'APR rientra, per le sue caratteristiche, nella definizione di cui all'art. 5, comma 1, lett. e), numero 1), del d. lgs. 152/2006 quale «atto» di «programmazione» elaborato da «un'autorità a livello regionale» per «essere approvato [...] mediante una procedura legislativa». Pertanto, trattandosi di «piano» concernente il «settore energetico», ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera a), del predetto d.lgs. n. 152 del 2006, rientrerebbe nel novero dei piani assoggettati sempre – ad eccezione dei limitati casi previsti dal comma 3 dello stesso art. 6 (in questa sede non rilevanti) – alla VAS prevista da tale fonte statale.

La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione, in quanto l'esclusione delle procedure di VAS sarebbe disposta dal comma 8, e non dal comma 9, oggetto di impugnazione.

L'eccezione di inammissibilità della questione eccepita dalla Regione sulla base della considerazione che l'esclusione delle procedure di VAS sarebbe disposta dal comma 8, e non dal comma 9, oggetto di impugnazione, è stata giudicata dalla Corte infondata in quanto la disposizione impugnata individua le ipotesi in cui il piano è sottoposto alla VAS e, comunque, dal contesto complessivo del ricorso risulta chiaro che la disposizione censurata è quella che esclude le procedure relative alla VAS se non nelle ipotesi in cui contenga l'individuazione delle aree e dei siti non idonei.

Nel merito, la questione è stata ritenuta fondata.

L'art. 5 del d.lgs.152/2006, al comma 1, lettera e), numero 1), fornisce una precisa definizione di piano energetico: «ai fini del presente decreto si intende per: [...] e) piani e programmi: gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche: 1) che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, amministrativa o negoziale e 2) che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative».

A giudizio della Corte l'APR, sia per l'oggetto che per le modalità di adozione, è atto avente natura di piano energetico.

Viene escluso, in particolare, che l'APR possa essere considerato atto di mera programmazione finanziaria delle risorse da destinare al settore, come sostiene la Regione sulla base della circostanza che esso è emanato, nelle more dell'approvazione del PER, «in attuazione del provvedimento ministeriale previsto dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), (burden sharing)», il quale ha il compito di «definire la ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili necessaria per raggiungere l'obiettivo del 17 per cento del consumo interno lordo entro il 2020».

Difatti, la norma regionale, nel perimetrare contenuto e finalità dell'APR, smentisce tale lettura limitativa, in quanto dispone che esso «assicura uno sviluppo equilibrato delle diverse fonti, definisce le misure e gli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi fissati dal provvedimento ministeriale, può individuare le aree e i siti del territorio non idonei all'installazione di impianti a fonti rinnovabili», con evidente incidenza sulla programmazione energetica.

Del resto, lo stesso carattere transitorio dell'APR, destinato ad una fisiologica fine al momento della adozione del PER, conferma l'identità di natura dei due atti.

L'atto di programmazione in questione, pertanto, rientrando nell'ambito applicativo della norma interposta, è giudicato affetto dal vizio di costituzionalità dedotto dal ricorrente. In via consequenziale (ai sensi dell'art. 27, l. n. 87/1953) la Corte ha dichiarato incostituzionale il comma 8 del medesimo art. 5, limitatamente alle parole «escluse le procedure relative alla VAS».

- art. 12, comma 8, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello Statuto speciale.

La disposizione censurata, nella parte in cui assoggetta alla procedura abilitativa semplificata, di cui all'art. 6 del d. lgs. 28/2011 gli interventi per modifiche non sostanziali da realizzarsi «anche in corso d'opera» su impianti e infrastrutture che hanno ottenuto l'autorizzazione unica, contrasterebbe con l'art. 5, comma 3, dello stesso decreto legislativo. Quest'ultimo articolo, infatti, nell'attribuire ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico (adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata) l'individuazione degli interventi di modifica «sostanziale» degli impianti da assoggettare ad autorizzazione unica, prevede che, nelle more dell'approvazione di tale decreto, «non sono considerati sostanziali e sono sottoposti alla disciplina di cui all'art. 6 [cioè alla procedura abilitativa semplificata] gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti».

La Corte ha giudicato la questione fondata osservando che la norma regionale, estendendo l'autorizzazione semplificata anche agli interventi relativi ad impianti non necessariamente esistenti, si pone in contrasto con la normativa statale di principio



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

fissata dal d.lgs. n. 28/2011 nella materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui va ricondotta la disposizione censurata.

- art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La Corte ha ritenuto infondata la questione relativa all'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, della legge regionale in esame.

Tali norme sono state censurate sotto un triplice profilo:

1) Le disposizioni censurate disciplinano i contenuti dell'istanza di autorizzazione unica energetica dell'impianto e più in generale toccano profili procedurali. Secondo il ricorrente, avrebbero introdotto oneri amministrativi (a pena di improcedibilità) superflui e comunque non previsti dalla normativa statale di riferimento. In particolare, il progetto da allegare all'istanza, nonché il progetto relativo a tutte le interferenze, devono essere corredati da elaborati tecnici con grado di approfondimento analogo a quello richiesto per il progetto definitivo dei lavori pubblici e a sua volta l'istanza va corredata da un progetto con contenuti assimilabili al progetto definitivo dell'opera pubblica, "comprensivo di: 1) opere per la connessione alla rete; 2) altre infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto; 3) elaborati grafici e normativi di variante al PRGC, qualora necessaria". Tutto ciò si tradurrebbe in violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.

L'infondatezza della questione deriva in primo luogo dall'inconferenza del parametro normativo interposto. Il Presidente del Consiglio dei ministri infatti invoca l'art. 1-sexies del d.l. 239/2003. Tuttavia l'articolo citato sostanzialmente disciplina la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti e cioè delle reti, mentre oggetto della normativa regionale sono gli impianti. È vero peraltro che un comma, l'ottavo, ha per oggetto l'autorizzazione agli impianti, ma lo fa tramite mera norma di rinvio e si tratta di quelli di competenza statale.

In secondo luogo, per valutare la correttezza o meno della necessaria allegazione del progetto definitivo – e non di quello preliminare, come, in sostanza, preteso dal ricorrente – la Corte ha tenuto presenti la natura e la portata della relativa istanza. L'istanza è, nella specie, finalizzata alla convocazione di una conferenza di servizi che si conclude con il rilascio dell'autorizzazione, il che richiede sia presentato un progetto definitivo, quale indispensabile supporto delle valutazioni da effettuare. E, secondo la Consulta, dalla nota l. n. 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) non si desume un principio diverso, salvo il caso della conferenza di servizi preliminare (v. art. 14-bis) che però qui non è in questione, dato che la norma regionale concerne l'apertura della conferenza "decisoria".

La norma regionale è inoltre compatibile con la normativa statale di settore, quella dettata con le linee guida contenute nel decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), le quali al punto 13.1 dispongono che l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica va corredata dal progetto definitivo dell'iniziativa. Anche se le linee guida riguardano solo gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili – disciplinati dall'impugnato comma 4 dell'art. 13, in ordine al quale il



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

ricorso è infondato per inconferenza del parametro – esse rappresentano un'ulteriore dimostrazione della correttezza della norma regionale.

Resta peraltro ferma la possibilità, prevista dal comma 3 dell'impugnato art. 13, per le ipotesi in cui l'intervento debba essere sottoposto a VIA, che si apra una prima fase sulla base di progetto composto da elaborati tecnici con grado di approfondimento analogo a quello richiesto per il progetto preliminare dei lavori pubblici.

2) L'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, è stato impugnato anche per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.: prevedendo a pena di improcedibilità oneri amministrativi documentali superflui e comunque non previsti dalla normativa statale di riferimento, contrasterebbe con i principi fondamentali statali in materia di procedimento amministrativo e, in particolare, con il principio di semplificazione dell'attività amministrativa, in violazione della competenza legislativa statale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", nel cui novero andrebbero sussunte anche le norme che attuano il principio di semplificazione amministrativa.

Argomentando in modo analogo alla questione precedente, la Corte ha rilevato l'inconferenza del parametro interposto della questione relativa ai commi 2 e 3, per la sola parte in cui essi riguardano impianti e strutture diverse dalle reti elettriche, al comma 4, che riguarda impianti di produzione di energia elettrica, impianti ed depositi di stoccaggio di oli minerali, e al comma 5, per la parte in cui disciplina la autorizzazione unica per i gasdotti e per le reti di trasporto di fluidi termici.

Anche per la parte rimanente, la questione non è fondata, perché, a giudizio della Corte, non rientra nel concetto di semplificazione amministrativa la previsione dell'avvio della conferenza di servizi in assenza di un progetto definitivo.

3) L'art. 13, commi 2, 3, 4 e 5, è stato impugnato sotto un terzo e ultimo profilo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. ("ordinamento civile").

Anche in questo caso la Consulta si è pronunciata negativamente.

Le disposizioni in questione erano state censurate per contrasto con il d.lgs. 163/2006 che all'art. 206, nell'individuare le norme applicabili ai settori speciali (gas, energia termica ed elettricità), non richiama le disposizioni sui livelli di progettazione di cui agli artt. 93 e 94, ai quali, invece, si ispirerebbe la disciplina regionale nell'individuare i requisiti e i contenuti della progettazione.

A parere della Corte, però, il riferimento regionale a elaborati della progettazione definitiva delle opere pubbliche non concreta un'applicazione degli artt. 93 e 94 richiamati, ma solo "un espediente di tecnica redazionale per indicare in forma sintetica una serie di documenti, rimandando ad un'altra fonte normativa che già li descrive analiticamente. La norma regionale, del resto, non richiama tutti gli elaborati tecnici che devono accompagnare il progetto per la realizzazione di un'opera pubblica indicati nei predetti articoli".

- art. 13, comma 6, per violazione degli artt. 3, 41 e 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La Corte ha accolto il ricorso limitatamente alla lettera a) del comma 6, sugli impianti da fonti rinnovabili.



La disposizione prevede che l'autorizzazione per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili fosse rilasciata esclusivamente al richiedente in possesso di idonei requisiti soggettivi nonché di atti definitivi attestanti la titolarità delle aree. Ciò contrasta con la normativa statale di principio di cui di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 79/1999 il quale sancisce la natura libera dell'attività in esame e dunque non ammette che sia ridotto, sul piano dei requisiti soggettivi, il novero di coloro che possono produrre energia rinnovabile.

La norma regionale contrasta poi con l'art. 12, d.lgs. n. 387/2003 da cui deriva che l'iniziativa può essere intrapresa anche da soggetti non in possesso di atti attestanti la titolarità delle aree. L'art. 12 infatti dispone che “[l]e opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti” e che “l'autorizzazione unica [...] costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico”; in altre parole, l'iniziativa produttiva può essere intrapresa anche da soggetti che acquisiscano la titolarità delle aree dopo la (successiva) espropriazione per pubblica utilità.

- art. 14 il quale disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale della legge regionale in esame,.

E' stato dichiarato illegittimo l'art. 14 della legge regionale in esame, perché contrario alla normativa statale di principio di cui al d.l. n. 239/2003, sotto due distinti profili.

Innanzitutto la norma regionale non prevedeva l'apposizione di misure di salvaguardia per impedire che, nelle more dell'autorizzazione della nuova infrastruttura, fossero rilasciati permessi di costruire sui terreni potenzialmente impegnati dal progetto, mentre l'art. 1-sexies del citato decreto-legge, al comma 3, dispone la sospensione (dall'avvio del procedimento) di ogni determinazione comunale in ordine alle domande di permesso di costruire nelle aree potenzialmente impegnate, fino alla conclusione del procedimento autorizzativo.

La norma impugnata inoltre non prevedeva che l'autorizzazione unica fosse titolo sufficiente a realizzare ogni opera necessaria, in conformità al progetto approvato e alle prescrizioni eventualmente contenute nel decreto autorizzatorio, mentre il predetto articolo 1-sexies, al comma 1, sancisce il principio contrario.

La Corte ha però limitato la questione alla parte in cui la disposizione impugnata riguardava gli elettrodotti (art. 12, comma 1, lett. b). L'art. 14, infatti, disciplina il procedimento relativamente a tutte le autorizzazioni uniche, per ogni tipologia di impianto od opera, mentre la disposizione invocata come principio fondamentale della materia concerne unicamente le reti elettriche.

È stata disattesa, peraltro, la tesi della Regione secondo cui le norme in esame andavano ricondotte alla materia urbanistica in considerazione di un presunto elemento funzionale: proprio in riferimento a tale elemento, la Corte le ha ascritte alla materia energetica, attesa la natura degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento delle attività. Al contrario, come dispone il comma 5 dell'art. 1-sexies, d.l. n. 239/2003 (“Le regioni disciplinano i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti elettriche di competenza regionale in conformità ai principi e ai termini temporali di cui al presente articolo”), la norma statale interposta (cioè lo stesso art. 1-sexies, co. 3) costituisce



principio fondamentale, espressione della volontà d'incentivazione della produzione e distribuzione di energia elettrica e, pertanto, la mancata previsione delle misure di salvaguardia si traduce in violazione di tale principio. Discorso analogo vale per il comma 1 dell'art. 1-sexies (in base al quale l'autorizzazione unica "sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti e comprende ogni opera o intervento necessari alla risoluzione delle interferenze con altre infrastrutture esistenti, costituendo titolo a costruire ed esercitare tali infrastrutture, opere o interventi, in conformità al progetto approvato"): questo principio fondamentale è stato violato dalla norma regionale nella misura in cui quest'ultima non specificava la portata dell'autorizzazione stessa.

- art. 14, comma 2

Infondata è stata ritenuta dalla Corte la questione circa l'art. 14, comma 2.

La norma regionale impone al proponente, qualora l'impianto non ricada in zona sottoposta alla tutela paesaggistica di cui al d.lgs. 42/2004 di effettuare, contestualmente all'istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica, una comunicazione alle competenti soprintendenze.

Contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, la norma impugnata riprende il contenuto delle linee guida statali del 2010, attuative del d.lgs. n. 387/2003, le quali, al punto 13.3., dispongono l'obbligo di comunicazione alle soprintendenze, disciplinandolo in maniera sostanzialmente sovrapponibile alla norma in esame (la comunicazione mira a "verificare la sussistenza di procedimenti di tutela ovvero di procedure di accertamento della sussistenza di beni archeologici, in itinere alla data di presentazione dell'istanza di autorizzazione unica. Entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione, le soprintendenze informano l'amministrazione procedente circa l'eventuale esito positivo di detta verifica al fine di consentire alla stessa amministrazione ... di convocare alla conferenza di servizi le soprintendenze" nel caso sia interessata un'area contermine a quella tutelata"). Il che non cozza con la previsione di cui al comma 4 dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, in base al quale l'autorizzazione va rilasciata "a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241".

- art. 14, comma 7, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, nella parte in cui prevede che le autorizzazioni per la realizzazione degli elettrodotti, sia di quelli ricompresi nella rete di trasmissione nazionale, sia di quelli che rientrano nella spettanza della Regione, siano rilasciate «[...] previa espressione del parere favorevole di ARPA» quanto alle emissioni elettromagnetiche.

La norma regionale sottoponeva a previo parere di ARPA - quanto alle emissioni elettromagnetiche - le autorizzazioni per la realizzazione sia degli elettrodotti della rete di trasmissione nazionale sia di quelli di spettanza regionale.

Ciò ha dato luogo a violazione del principio di unicità del procedimento enunciato dalla normativa statale che fa da parametro interposto, ossia il già citato art. 1-sexies del d.l. n. 239/2003. Il comma 5 di questo articolo stabilisce che le regioni disciplinino i procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di reti elettriche in conformità ai termini e ai principi da esso enunciati, tra i quali, appunto, quello di unicità.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

Invece la norma regionale prevede che sia acquisito il parere di ARPA al di fuori della conferenza di servizi.

La Corte fonda questa interpretazione sul combinato di due elementi del testo dell'art. 14, comma 7: da un lato, questo prevedeva che le autorizzazioni venissero rilasciate "previa" espressione del parere di ARPA, dall'altro, lo stesso parere non era incluso nell'Allegato A della l.r. n. 19/2012, contenente l'elenco delle amministrazioni che partecipano alla conferenza di servizi.

-artt. 14, comma 9, e 18, comma 2, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

Sono stati giudicati incostituzionali anche gli artt. 14, comma 9, e 18, comma 2, sempre per violazione del riparto di competenze normative sull'energia, dal momento che introducono nel procedimento autorizzatorio un passaggio ulteriore e superfluo.

Le disposizioni censurate infatti prevedono che l'autorizzazione unica rilasciata dalla Regione per infrastrutture energetiche lineari non ha effetto di variante urbanistica, essendo necessario a tal fine anche l'assenso del Comune, espresso in sede di conferenza di servizi sulla base del previo parere favorevole del Consiglio comunale. Si produce così conflitto con l'art. 1-sexies, comma 2, lettera b), del d.l. 239/2003, secondo cui per le opere che comportino variazione degli strumenti urbanistici il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante. Il conflitto si ha anche con le linee guida attuative del d.lgs. n. 387/2003 sulle rinnovabili: al punto 13.4 esse vietano alle regioni di "subordinare la ricevibilità, la procedibilità dell'istanza o la conclusione del procedimento alla presentazione di prevee convenzioni ovvero atti di assenso o gradimento, da parte dei comuni il cui territorio è interessato dal progetto".

Né rileva la previsione di un meccanismo normativo per superare l'eventuale dissenso del Consiglio comunale, ricostruito sulla base dell'art. 12, comma 2, della legge regionale in esame.

Naturalmente anche la censura in esame è limitata alle infrastrutture energetiche lineari.

-art. 16, comma 2, lettera a), per violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

È stato giudicato illegittimo anche l'art. 16, comma 2, lettera a), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché estendeva lo speciale regime abilitativo oltre i limiti fissati dalla legge statale in ordine all'ubicazione e alla potenza degli impianti.

La disposizione infatti assoggettava al regime della comunicazione di inizio lavori (CIL) l'installazione degli impianti di produzione di energia elettrica o termica da fonti rinnovabili su edifici o aree di pertinenza degli stessi.

Il ricorrente ha eccepito in particolare il contrasto con il d.lgs. n. 28/2011, art. 6, comma 11, che rimette alle linee guida la determinazione degli interventi da assoggettare a comunicazione, precisando che le regioni possono estendere il regime della CIL "ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche". La disposizione regionale, quindi, estendeva la CIL oltre i limiti statali, cioè oltre



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

il limite di potenza di 50 kW per gli impianti da rinnovabili e oltre il limite legato all'ubicazione sugli edifici per gli impianti solari fotovoltaici.

-art. 17 della legge regionale in esame per violazione degli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost., e degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

La norma dispone che l'Assessore regionale competente in materia di energia possa proporre alla Giunta regionale l'approvazione di uno schema di accordo con i proponenti volto ad attribuire vantaggi economici o occupazionali per il territorio regionale, misure compensative ovvero opere di razionalizzazione di linee elettriche esistenti. In tal caso l'espressione dell'intesa tra Stato e Regione nell'ambito delle funzioni riservate allo Stato ed esercitate, appunto, d'intesa con la Regione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 110/2002 è subordinata alla stipula dell'accordo.

Anche in questo caso la questione è stata limitata alle infrastrutture energetiche.

Quanto alla subordinazione della stipula dell'intesa al raggiungimento dell'accordo, la Corte ha giudicato illegittima la norma regionale, perché aggrava ingiustificatamente il procedimento di autorizzazione, ledendo le prerogative statali in materia di normativa energetica.

Sussiste inoltre, a parere della Corte, la violazione dell'art. 97 Cost. a nulla rilevando, nel caso di specie, la potestà di autorganizzazione dell'esecutivo regionale, riconosciuta dallo statuto speciale (artt. 4, numero 1, e 12, comma 2).

La norma invece non confligge con il principio fondamentale di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 239/2004 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per cui gli accordi sono funzionali alla tutela del solo interesse ambientale, con la conseguente esclusione della possibilità per le regioni di prendere in considerazione altri interessi, come quelli indicati dal comma 2 dell'impugnato art. 17. Il ricorrente sosteneva che la facoltà di individuare misure di compensazione e di riequilibrio ambientale fosse circoscritta dalla legislazione nazionale a quegli interventi compensativi che presentino carattere ambientale e che, al contempo, siano coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica, e che invece la norma regionale ammettesse accordi esorbitanti tali connotazioni e finalità. Secondo la Consulta invece la fonte statale non esclude la possibilità di stipulare accordi che si riferiscano ad altri ambiti, ove non espressamente vietati e ove gli interessi che vengono in rilievo siano ragionevolmente correlati all'opera da realizzare. Dunque l'esercizio della facoltà in questione non deve trovare una norma statale di legittimazione ad hoc, dovendo solo osservare eventuali limitazioni e divieti posti espressamente dal legislatore statale.

Non c'è contrasto neanche tra l'art. 17 della legge regionale e l'art. 34, co. 16, del d.l. n. 179/2012 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese): in mancanza del decreto ministeriale previsto da tale articolo, che disciplini le modalità di stipula degli accordi, il contrasto è solo ipotetico, ben potendo la normativa statale prevedere modalità del tutto compatibili con quelle della disposizione regionale.

-art. 18, comma 4, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

La norma censurata disciplina l'autorizzazione unica per le reti degli scambi transfrontalieri, prevedendo che fosse riservata una quota significativa dell'energia disponibile importata al fabbisogno energetico regionale.

In questo modo è risultato violato il principio fondamentale di cui all'art. 1, comma 4, lettere a), b) e c), della l. 239/2004, volto a proteggere il sistema unitario nazionale di gestione dell'approvvigionamento energetico e a scongiurare l'alterazione delle regole di concorrenza del mercato dell'energia.

La fonte statale prevede che lo Stato e le regioni – per assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'energia in condizioni di omogeneità, riguardo sia alle modalità di fruizione sia ai criteri di formazione delle tariffe – garantiscano: a) il rispetto delle condizioni di concorrenza sui mercati dell'energia; b) l'assenza di vincoli, ostacoli o oneri, diretti o indiretti, alla libera circolazione dell'energia nel territorio nazionale e dell'UE; c) l'assenza di oneri di qualsiasi specie che abbiano effetti economici diretti o indiretti ricadenti al di fuori dell'ambito territoriale delle autorità che li prevedono.

La disposizione impugnata, subordinando il rilascio dell'autorizzazione unica alla sottrazione di una quota, peraltro non marginale, del totale dell'energia elettrica importata per destinarla al fabbisogno energetico regionale, comportava una chiara violazione delle condizioni puntualmente indicate dal legislatore nazionale (incidendo negativamente sulla libera circolazione dell'energia e imponendo un significativo onere idoneo a produrre rilevanti effetti economici ultra-regionali).

-artt. 35, comma 7, e 34, comma 1, lettere f) ed h), per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., oltre che degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale.

L'art. 35, comma 7, prevede che possono essere autorizzati sul territorio regionale esclusivamente "nuovi impianti di tipologia stazione di servizio come definiti all'articolo 34, comma 1, lettera f)", ossia con una serie di apparecchiature e servizi puntualmente descritti ("apparecchiature di tipo self-service prepagamento funzionanti automaticamente 24 ore su 24 – apparecchiature di ricarica per alimentazione auto elettriche – locale per l'attività del gestore con relativo servizio igienico ecc.").

Dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione sugli impianti del tipo "stazione di rifornimento elettrico" (abrogata da successiva norma di legge regionale), la Consulta ha accolto il ricorso circa la parte della disposizione concernente la tipologia "stazione di servizio", in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'art. 35, comma 7, infatti, poneva divieti e restrizioni che condizionavano e ritardavano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli fossero proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, dando luogo a un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi. Per questi ultimi, gli impianti dovevano essere adeguati, ma in modo graduale anche in ordine ai diversi obblighi imposti.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 20 novembre - 2 dicembre 2013, n. 300 (G.U. 51/2013)

**Materia:** ambiente

**Tipo di giudizio:** principale

**Limiti violati:** artt. 4 e 5 della l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

**Ricorrente:** Presidente Consiglio Ministri (ric. n. 31 / 2013)

**Resistente:** Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** artt. 112, 171, 175 e 199 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012)

**Esito del giudizio:** la Corte dichiara

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 171, LR 26/2012;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, LR 26/2012, nella parte in cui introduce il comma 1-quinquies nell'art. 5-bis della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale);
- 3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 199, LR 26/2012;
- 4) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112 LR 26/2012, promossa, in riferimento agli articoli 4 e 5 dello statuto della Regione e all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost..

### Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 112, 171, 175 e 199, LR 26/2012, per violazione degli artt. 4 e 5, Statuto e dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Cost.

In via preliminare la Corte esamina l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Secondo la regione resistente tale parametro di giudizio non può essere invocato in relazione alle Regioni a statuto speciale, in quanto, ai sensi dell'art. 10 l. cost. 3/2001, le disposizioni di cui all'art. 117 Cost. sarebbero applicabili alle autonomie speciali solo nella misura in cui determinano un riparto di competenze più favorevole rispetto a quanto stabilito nei rispettivi statuti.

La Corte giudica l'eccezione non fondata.

Infatti la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la «tutela dell'ambiente» rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sent. n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009). In particolare, con riferimento al d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente), le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale (sentenze n. 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010).

Nel merito, sono esaminate congiuntamente le censure relative agli artt. 112 e 175, LR 26/2012, in quanto riguardano entrambe il regime delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 6, comma 9, Codice dell'ambiente, invocato dal ricorrente quale parametro interposto.

L'art. 112, LR 26/2012, introduce il comma 2-bis all'art. 5 della LR 9/2007 (Norme in materia di risorse forestali), prevedendo che: «Ai sensi dell'articolo 6, comma 9, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sono escluse dalla verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 9-bis della legge regionale 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'articolo 54, che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti».

L'art. 175, LR 26/2012, inserisce all'art. 5-bis della LR 43/1990 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), relativo al regime delle "esclusioni", tre nuovi commi. In particolare il comma 1-quinquies prevede che: «Ai sensi dell'articolo 6, comma 9, d.lgs. 152/2006, sono esclusi dalla verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 9-bis gli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne sul medesimo sito sono, in ogni caso, sottoposte alla verifica di assoggettabilità ai sensi dell'articolo 9-bis».

Ad avviso del ricorrente, entrambe le disposizioni regionali contrasterebbero con l'art. 6, comma 9, del Codice dell'ambiente, eccedendo dalle competenze legislative della Regione, previste dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, anche in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. che affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente.

In relazione alla disciplina delle esenzioni dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale, l'art. 6, comma 9, d.lgs. n. 152/2006, prevede che, con riferimento ai progetti di cui all'allegato IV del medesimo d.lgs., qualora non ricadenti neppure parzialmente in aree naturali protette, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono determinare criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali sulla base degli elementi di cui all'allegato V del Codice.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

Al riguardo, la Corte chiarisce che non è necessario che la legge regionale ripeta il divieto di esentare dalla verifica di assoggettabilità i progetti che ricadono anche solo parzialmente nelle aree naturali protette. Considerata la puntualità della normativa statale e considerato che le disposizioni regionali impugnate richiamano testualmente la previsione del Codice dell'ambiente di cui costituiscono attuazione, il vincolo relativo alle aree naturali protette è da ritenersi sempre e comunque immediatamente applicabile, anche se non riprodotto nella legge regionale.

Le disposizioni regionali impugnate devono, dunque, essere interpretate nel senso che le esenzioni da esse stabilite in nessun caso possono riguardare progetti che ricadono in tutto o in parte in aree naturali protette.

La censura mossa dal ricorrente in relazione agli artt. 112 e 175, LR 26/2012, in relazione alla mancata previsione di salvaguardia per le aree naturali protette, è quindi respinta.

Con riferimento alle altre condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, d.lgs. n. 152/2006, per la disciplina delle esenzioni, la Corte ha già chiarito che le Regioni, al fine di individuare i progetti esenti da verifica di assoggettabilità, debbono ritagliare, all'interno di una delle categorie di opere elencate nell'allegato IV del d.lgs. n. 152 del 2006, una sottoclasse di progetti, specificandone le caratteristiche sotto una molteplicità di aspetti (ad es.: la localizzazione, le dimensioni, la tipologia, la durata, ecc.), in relazione ai criteri indicati nell'allegato V, allo scopo di assicurare che l'opera esentata da verifica esibisca un ridotto impatto ambientale. In applicazione di tali criteri, la Consulta – in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04, Commissione c. Italia) – ha già ritenuto insufficiente e inadeguata un'individuazione dei progetti da esentare basata soltanto sulla dimensione quantitativa degli stessi (sentenze n. 93 del 2013 e n. 127 del 2010).

Alla luce dei principi richiamati, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 112, LR 26/2012, non è fondata, perché soddisfa tutte le condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152/2006.

La disposizione portata all'esame della Corte riguarda infatti alcuni tipi di sistemazioni idraulico-forestali, specificamente descritte dal legislatore e ulteriormente identificate tramite un rinvio all'art. 54, LR n. 9/2007. Più specificamente, il legislatore regionale ha ritenuto di esentare dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale «le sistemazioni idraulico-forestali, di cui all'articolo 54, che non comportino la realizzazione di opere idrauliche trasversali di altezza fuori terra in gaveta superiore a cinque metri e che abbiano come finalità prevalente il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo e degli argini di tratte di corsi d'acqua con sezioni idrauliche non superiori a quattro metri o il ripristino della piena funzionalità idraulica di opere esistenti».

Si tratta, dunque, di progetti ricompresi nell'allegato IV, al punto 7, lettera o), «opere di regolazione del corso dei fiumi e dei torrenti, canalizzazione e interventi di bonifica ed altri simili destinati ad incidere sul regime delle acque», per i quali l'esenzione è permessa. Vi è da aggiungere altresì che i progetti esentati da verifica di assoggettabilità, oltre ad essere descritti con precisione nelle loro caratteristiche essenziali da parte del legislatore regionale, si qualificano per il fatto di avere come finalità «il consolidamento dei versanti instabili attigui alle sezioni d'alveo interessate o il consolidamento del fondo



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

e degli argini di tratte di corsi d'acqua», in vista della conservazione e della difesa del suolo, a beneficio della tutela ambientale.

La questione avente ad oggetto l'art. 175 LR 26/2012 è invece giudicata fondata perché non soddisfa le condizioni stabilite dall'art. 6, comma 9, d.lgs. n. 152/2006.

La disposizione regionale, nella parte oggetto di impugnazione, consente che siano esenti da verifica di assoggettabilità «gli impianti mobili per il recupero di rifiuti non pericolosi provenienti da operazioni di costruzione e di demolizione a condizione che la campagna abbia durata inferiore a novanta giorni, nonché gli impianti mobili di trattamento di rifiuti non pericolosi a condizione che la campagna abbia durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne sul medesimo sito sono, in ogni caso, sottoposte alla verifica di assoggettabilità».

Anzitutto, la Corte rileva che il legislatore ha ommesso ogni riferimento alle categorie indicate nell'allegato IV del d.lgs. 152/2006, all'interno delle quali è consentito ritagliare ipotesi esenti da verifica di assoggettabilità. Tale riferimento sarebbe stato tanto più necessario, secondo la Corte, dato che nell'allegato IV del Codice dell'Ambiente in relazione ai rifiuti si elencano numerose tipologie di impianti, suddivisi in varie classi tenendo conto, ad es., del tipo di rifiuti, della portata dell'impianto, delle modalità di trattamento e di smaltimento, della localizzazione, e così via (allegato IV, punto 7, lettere r), s), t), u), v) za), zb). Secondo la Corte nessuna di queste specificazioni emerge dalla disposizione regionale impugnata, la quale si limita a prevedere che gli impianti esenti siano mobili e abbiano una durata predeterminata nel tempo. In tal modo, risulta persino difficile individuare a quale classe di impianti elencati nell'allegato IV si riferisca l'esenzione, la quale, per la sua genericità e indeterminatezza, si pone in contrasto con le previsioni del parametro interposto di riferimento. Per queste sue caratteristiche, la disposizione impugnata non è paragonabile alla fattispecie - che pure riguardava impianti di recupero e smaltimento di rifiuti - di cui alla sentenza Corte cost. n. 93/2013 - ritenuta invece rispettosa del dettato di cui all'art. 6, comma 9, Codice dell'ambiente.

La questione relativa all'art. 171, LR 26/2012, è stata giudicata fondata.

L'art. 171 in questione introduce una nuova lettera c-bis) all'art. 3, comma 3, della LR 16/2009 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio), in base alla quale, in riferimento agli interventi edilizi in zona sismica, spetta ad un regolamento regionale individuare «gli interventi che per la loro limitata importanza statica sono esentati dagli adempimenti di cui agli articoli 65 e 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001».

Tale disposizione violerebbe l'art. 5 dello Statuto e l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'esenzione da ogni adempimento degli interventi edilizi «di limitata portata statica» determinerebbe la violazione del principio fondamentale dell'ordinamento in materia di «protezione civile», relativo alla vigilanza sugli interventi edilizi in zona sismica.

Al riguardo, secondo la giurisprudenza della Corte, la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica attiene alla materia della «protezione civile», di competenza concorrente, e non, come afferma la difesa regionale, a quella dell'«urbanistica» (di potestà primaria secondo lo statuto regionale), per la sua attinenza anche a profili di incolumità pubblica (C. Cost. n. 101 del 2013 e n. 201 del 2012). Tale inquadramento (recentemente ribadito nella sentenza C. Cost. n. 64 del 2013) era peraltro già stato affermato nelle sentenze n.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

254 del 2010 e n. 248 del 2009, in riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l'edilizia in zone sismiche, ed in relazione al titolo competenziale di tale normativa: secondo la Corte esso rientra nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica.

Così chiarito l'ambito competenziale, la Corte rileva che la categoria degli "interventi di limitata importanza statica", a cui fa riferimento la disposizione regionale impugnata, non è conosciuta dalla normativa statale: non se ne fa menzione nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), che pure, all'art. 3, è attento a classificare i diversi interventi edilizi all'interno di una specifica tassonomia; né la categoria utilizzata dal legislatore regionale è reperibile nella normativa tecnica, contenuta nel decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008 (Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni). Già sotto questo profilo osserva la Consulta che la legislazione regionale si discosta illegittimamente dalla normativa statale rilevante, perché introduce una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale.

In ogni caso, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio fondamentale che orienta tutta la legislazione statale, che esige una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico. Infatti, con specifico riferimento al d.P.R. n. 380/2001, invocato quale parametro interposto nel presente giudizio, la Corte ha affermato che l'«intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali». n. 182/2006 e n. 101/2013.

Pertanto, benché apparentemente l'art. 171, LR 26/2012, introduca una deroga soltanto in relazione a due specifiche previsioni della normativa statale [gli artt. 65 (R) e 93 (R) del d.P.R. n. 380 del 2001], in realtà la sua portata è più radicale e finisce per incidere, compromettendolo, sul principio fondamentale della necessaria vigilanza sugli interventi edilizi in zone sismiche.

Il suo effetto sostanziale, infatti, va oltre la deroga ai suddetti artt. 65 e 93, DPR 380/2001, e consiste nel sottrarre tali interventi edilizi «di limitata importanza statica» ad ogni forma di vigilanza pubblica. I citati artt. 65 e 93 prescrivono gli obblighi minimi di segnalazione allo sportello unico, cosicché il legislatore regionale, esentando alcuni tipi di interventi edilizi dall'assolvimento di tali obblighi minimi, in realtà li esenta da qualsivoglia obbligo. La disposizione regionale impugnata consente, dunque, che determinati interventi edilizi in zona sismica siano effettuati senza che la pubblica autorità ne sia portata a conoscenza, precludendo a quest'ultima qualunque forma di vigilanza su di essi.

La Corte rileva infine che l'art. 3, comma 6, D.L. 74/2012 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito – in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private – una



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali gli artt. 93 e 94 del d.P.R. n. 380 del 2001. Tale deroga però è attuata con disposizione statale, a conferma della necessità di quell'intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte».

Infine, è stato oggetto di impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri anche l'art. 199, LR 26/2012, che inserisce l'art. 18-ter nella LR Friuli Venezia Giulia 18 agosto 1986, n. 35 (Disciplina delle attività estrattive), disponendo che: «1. Nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, in relazione a quanto disposto dall'articolo 266, comma 7, del decreto legislativo 152/2006, in deroga a quanto previsto dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo, i materiali da scavo prodotti nel corso di attività e interventi provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi, autorizzati in base alle norme vigenti, sono sottoposti al regime di cui all'articolo 184-bis del decreto legislativo 152/2006 se il produttore dimostra: a) che la destinazione all'utilizzo è certa, direttamente presso un determinato sito o un determinato ciclo produttivo; b) che per i materiali che derivano dallo scavo non sono superate le Concentrazioni Soglia di Contaminazione di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V, parte IV, del decreto legislativo 152/2006, con riferimento alla specifica destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione; c) che l'utilizzo in un successivo ciclo di produzione non determina rischi per la salute né variazioni qualitative o quantitative delle emissioni rispetto al normale utilizzo di altre di materie prime; d) che ai fini di cui alle lettere b) e c) non è necessario sottoporre le terre e rocce da scavo ad alcun preventivo trattamento fatte salve le normali pratiche industriali e di cantiere di cui all'allegato 3 del D.M. n. 161 del 2012 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

In tal modo il legislatore regionale ha stabilito una disciplina semplificata per la gestione dei materiali da scavo provenienti da piccoli cantieri, in deroga alla normativa nazionale vigente e nelle more dell'adozione di una nuova regolamentazione da parte del legislatore statale.

Il ricorrente ritiene che la norma regionale impugnata sia costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal momento che essa dispone una deroga alla legislazione nazionale in materia di ambiente, riservata alla competenza esclusiva statale, in cui la Regione non può intervenire neppure in via sussidiaria e cedevole.

La Corte ha giudicato la questione fondata.

Innanzitutto, dal punto di vista temporale, la Corte rileva che, nelle more del giudizio, il legislatore statale ha approvato la disciplina che semplifica il regime delle terre e rocce da scavo provenienti da piccoli cantieri. In particolare la novella legislativa statale prevede che i materiali da scavo, anziché essere gestiti come rifiuti, siano soggetti al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, purché siano rispettate determinate condizioni (art. 41-bis DL 69/2013, inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

L'esigenza di semplificazione del regime dei materiali da scavo di piccoli cantieri, di cui il legislatore regionale aveva ritenuto di farsi carico con la disposizione impugnata, è stata dunque soddisfatta dall'intervento legislativo statale.

Poiché la norma regionale impugnata dispone una regolazione della materia da applicarsi «nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce da scavo provenienti da cantieri di piccole dimensioni», essa è da considerarsi "cedevole" rispetto alla futura disciplina statale. Essendo ora sopravvenuta la legislazione statale, si deve dunque ritenere che l'art. 199 LR 26/2012 abbia esaurito i suoi effetti.

La Corte ritiene tuttavia di esaminare la questione nel merito, sia perché la norma impugnata è rimasta in vigore per alcuni mesi e si deve presumere che durante quel periodo abbia avuto applicazione, sia perché la questione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri censura la Regione proprio per aver legiferato con una normativa "ponte", destinata a cedere il passo alla normativa statale, in una materia di competenza esclusiva dello Stato. Il dubbio di legittimità costituzionale ha investito la norma regionale proprio in quanto, in via sussidiaria e cedevole, ha disposto una deroga alla legislazione vigente in materia di disciplina dei materiali da scavo di piccoli cantieri.

La disposizione impugnata attiene al trattamento dei residui di produzione e, dunque, secondo la giurisprudenza della Corte, è riconducibile alla «tutela dell'ambiente» di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (ex multis, sentenze n. 249 del 2009, n. 62 del 2008). La disciplina ambientale, esercizio di competenza esclusiva dello Stato, si pone come un limite alla normativa che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007).

In materia di ambiente, le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente (le già citate sentenze n. 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010). Al riguardo, l'art. 266, comma 7, d.lgs. n. 152/2006 riserva allo Stato, e per esso ad un apposito decreto ministeriale, la competenza a dettare «la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce da scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni», senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo – neppure a carattere cedevole – in capo alle Regioni e Province autonome.

A sua volta l'art. 184-bis del Codice dell'ambiente, relativo al trattamento dei sottoprodotti – a cui la novella legislativa del 2013 riconduce il regime delle terre e delle rocce da scavo, con l'eccezione di quelle che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale che rimangono disciplinate dal d.m. n. 161 del 2012 – prevede che possano essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Ma anche all'adozione di tali criteri può provvedere, in conformità a quanto previsto dalla disciplina

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

comunitaria, solo un decreto ministeriale, senza che residui alcuno spazio per la fonte regionale.

In conclusione, è dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 199, LR 26/2012, essendo in tale ambito precluso al legislatore regionale qualsiasi intervento normativo.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 11 dicembre 2013, n. 301 (G.U. 51/2013)

**Materia:** tutela della salute

**Tipo di giudizio:** principale

**Limiti violati:** violazione artt. 9, numero 10), 16, 79, commi 3 e 4, e 104, nonché dell'intero Titolo VI d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto TTA), del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e degli artt. 3, 117 e 119 Cost. in relaz. all'art. 10 l. cost. 3/2001.

**Ricorrente:** Provincia autonoma di Trento (ric. n. 6/2013)

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** artt. 2, comma 1, lettere b), c), e h) e 12, comma 10, D.L. 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189

**Esito del giudizio:** la Corte dichiara

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere b) e c), D.L. 158/2012, conv., con mod. dall'art. 1, comma 1, della legge 189/2012, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione in conformità alle disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del D.L. 158/2012, conv., con mod. dalla legge 189/2012, nella parte in cui non prevede che «nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico»;
- 3) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera h), del medesimo D.L. 158/2012, conv., con mod., dalla legge 189/2012, promossa in rif. all'art. 9, numero 10), d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e all'art. 117, terzo comma, Cost..

### **Annotazioni:**

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato gli artt. 2, comma 1, lett. b), c), e h), e 12, comma 10, D.L. 158/2012.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

La ricorrente ritiene che l'art. 2, comma 1, lettere b), c), nel modificare l'art. 1, comma 4, della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), abbia dettato una disciplina dettagliata, esaustiva e autoapplicativa, stabilendo, tra l'altro: una ricognizione straordinaria, da parte delle Regioni e delle Province autonome, degli spazi disponibili per l'esercizio dell'attività libero professionale presso le aziende sanitarie e ospedaliere; un termine fisso entro cui la ricognizione deve essere compiuta; il contenuto della ricognizione medesima; le misure che possono essere assunte in proposito dalle Regioni e dalle Province autonome; la necessità di un parere del collegio di direzione sulle predette misure; la disciplina dell'organo che deve dare il parere in assenza del collegio di direzione; la sottoscrizione di un programma sperimentale, per lo svolgimento dell'attività libero-professionale presso studi privati, vincolato ad uno schema-tipo di convenzione approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni; la decadenza al 31 dicembre 2012 delle autorizzazioni precedentemente rilasciate per l'esercizio della libera professione intramuraria presso studi privati; l'adozione di linee guida; il richiamo alla disciplina statale sulla riduzione dei posti letto ospedalieri per il calcolo del fabbisogno di spazi da destinare alla libera professione intramuraria; la predisposizione di una infrastruttura di rete per il collegamento in voce o in dati, in condizioni di sicurezza, tra l'ente o l'azienda e le singole strutture nelle quali vengono erogate le prestazioni di attività libero-professionale intramuraria; il termine del 31 marzo 2013 per la sua attivazione; la determinazione nel dettaglio delle funzioni cui l'infrastruttura dovrà essere destinata; la previsione che le modalità tecniche di realizzazione siano stabilite con decreto ministeriale emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

In tal modo, ad avviso della Provincia autonoma di Trento, il legislatore statale avrebbe violato l'art. 9, numero 10), Statuto TTA, le disposizioni di attuazione di cui al d.P.R. n. 474 del 1975, e l'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Provincia in virtù dell'art. 10 l. cost. 3/2001, in quanto la disciplina statale esaustiva ed autoapplicativa non permette alla Provincia autonoma di esercitare la propria competenza legislativa concorrente in materia di sanità e di tutela della salute, consentendo solo interventi di attuazione amministrativa. Inoltre, sarebbe violato l'art. 16, Statuto TTA, in quanto le suddette disposizioni, prescrivendo l'adozione di atti amministrativi o condizionandone il contenuto e sovrapponendosi a direttive emanate dalla Giunta provinciale e ad atti di organizzazione adottati dalla Azienda provinciale per i servizi sanitari, lederebbero l'autonomia amministrativa della Provincia autonoma.

Le norme censurate si porrebbero altresì in contrasto con l'art. 104, Statuto e con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto si tratterebbe di disposizioni di leggi statali immediatamente applicabili alla Provincia autonoma, in una materia di competenza provinciale, in violazione del principio in base al quale la legislazione provinciale deve essere adeguata ai principi stabiliti dal legislatore statale entro i sei mesi successivi dalla loro pubblicazione, restando nel frattempo applicabili le disposizioni legislative provinciali preesistenti. Inoltre, limitatamente al citato art. 2, comma 1, lettera c), il legislatore statale avrebbe violato altresì l'art. 79 e l'intero Titolo VI dello statuto, nonché le disposizioni del d.lgs. n. 268 del 1992, in quanto, impedendo alla Provincia di assumere i costi dell'infrastruttura di rete, ne avrebbe leso l'autonomia finanziaria.

La Corte giudica fondate le questioni relative all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), D.L. impugnato.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

A norma dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 266 del 1992, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. Decorso il predetto termine, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale.

Secondo la giurisprudenza della Corte, la disciplina della libera professione intramuraria deve ascrivere alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, che il legislatore provinciale può esercitare nel limite del rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, ex art. 5 dello Statuto, come espressamente previsto dall'art. 9, numero 10), del medesimo Statuto. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza provinciale in materia si radica nella più ampia materia della tutela della salute, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenze n. 371/2008, n. 162/2007 e n. 134/2006).

In tale contesto opera la previsione di attuazione statutaria del d.lgs. n. 266 del 1992, che assegna alle Province autonome un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi statali costituenti limiti alla legislazione provinciale, con conseguente successivo onere di impugnativa da parte dello Stato delle norme provinciali che non si siano adeguate. Nel caso di specie, nelle more dell'adeguamento e fino allo scadere del termine sopra indicato, la Corte osserva che avrebbe dovuto continuare a ricevere applicazione la disciplina provinciale delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico, contenuta nella legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento).

Così ricostruiti i confini della potestà legislativa provinciale in materia, la Corte ritiene che le disposizioni impugnate confliggano con lo speciale regime di adeguamento vigente per il Trentino-Alto Adige e ne impediscano l'operatività. Infatti, il legislatore statale annovera esplicitamente le Province autonome tra i soggetti a cui la nuova disciplina relativa deve applicarsi immediatamente e nella sua integralità, prescrivendo che l'attuazione della stessa avvenga secondo scadenze prefissate e termini brevi, anche inferiori al termine di sei mesi richiamato dalle norme di attuazione dello statuto di autonomia.

In particolare, la legislazione statale intervenuta in materia di esercizio della professione medica intra moenia non ha preso in considerazione in alcun modo la specificità della Provincia: non è stato fissato un termine più ampio, di almeno sei mesi, per consentire che la modifica delle norme provinciali vigenti avvenisse in conformità allo speciale regime di autonomia, né è stata introdotta una clausola di salvaguardia – che avrebbe posto al riparo la legislazione statale da censure di illegittimità costituzionale - che permettesse di applicare la sopravvenuta legislazione statale nei limiti e con le modalità previste dallo statuto speciale.

Il tenore testuale dell'impugnato art. 2, comma 1, lettere b) e c) e l'assenza di una generale clausola di salvaguardia per la Provincia autonoma, determinano, quindi, una violazione della norma di attuazione dello Statuto speciale, che non è derogabile da



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

disposizioni statali di legge ordinaria (sent. n. 133 del 2010, n. 334 del 2009, n. 145 del 2005).

La norma impugnata è quindi dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che preveda che la Provincia autonoma di Trento adegui la propria legislazione alle disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione.

La Corte dichiara assorbite le ulteriori questioni ed estende l'efficacia della dichiarazione di incostituzionalità anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria e di attuazione violata (sentenze n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005).

In secondo luogo, la Corte esamina la censura relativa all'art. 2, comma 1, lettera h), D.L. impugnato, nella parte in cui, modificando l'art. 1, comma 7, della legge n. 120 del 2007, introduce la decurtazione sino al venti per cento della retribuzione di risultato dei direttori generali a titolo di sanzione per inadempienze non gravi, in caso di mancato reperimento di spazi per lo svolgimento dell'attività libero-professionale, secondo le modalità previste dalla legge.

Ad avviso della Provincia ricorrente, il legislatore statale, introducendo la previsione di cui sopra, avrebbe violato l'art. 9, numero 10), dello Statuto, le disposizioni di cui al d.P.R. n. 474 del 1975 e l'art. 117, terzo comma, Cost., applicabile alla Provincia in virtù dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001, in quanto avrebbe leso la competenza legislativa ripartita della Provincia autonoma in materia di sanità e di tutela della salute, che include quella di fissare le sanzioni, diverse da quella della destituzione dei direttori generali per gravi inadempienze, irrogabili in presenza di inadempienze di minore rilievo, secondo la ripartizione di competenze tra Stato e Province autonome delineata dall'art. 1, comma 7, della legge n. 120 del 2007 e di cui alla sent. C. Cost. n. 371/2008.

Inoltre, la disciplina statale violerebbe l'art. 104 dello statuto e l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto si rivolgerebbe direttamente agli organi amministrativi della Provincia, senza prevedere alcuna attuazione da parte della legislazione provinciale.

La Corte giudica la questione non fondata, poiché ritiene che la censura prospettata si basi su un erroneo presupposto interpretativo.

L'art. 1, comma 7, legge n. 120 del 2007, come modificato dalla disposizione impugnata, recita: «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il rispetto delle previsioni di cui ai commi 1, 2, 4, 5 e 6 anche mediante l'esercizio di poteri sostitutivi, la decurtazione della retribuzione di risultato pari ad almeno il 20 per cento ovvero la destituzione, nell'ipotesi di grave inadempienza, dei direttori generali delle aziende, policlinici ed istituti di cui al comma 5».

La norma impugnata ha dunque modificato il testo previgente aggiungendo, accanto ad altri strumenti già messi a disposizione delle Regioni e delle Province autonome per contrastare eventuali inadempienze, l'ulteriore sanzione della decurtazione sino al venti per cento della retribuzione di risultato dei direttori generali. Di conseguenza, l'introduzione della sanzione della decurtazione della retribuzione di risultato, che si affianca ad altre già previste, non eccede dai limiti delle competenze statali e, oltretutto, non comprime in alcun modo la discrezionalità provinciale rispetto a quanto stabilito dalla previgente disciplina legislativa, già scrutinata con la sent. Corte Cost. n. 371/2008.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

Da ultimo è impugnato l'art. 12, comma 10, D.L. n. 158/2012, in quanto, prevedendo la costituzione, da parte di ciascuna Regione e di ciascuna Provincia autonoma, di un comitato etico per la sperimentazione clinica ogni milione di abitanti, violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché non tiene conto della dimensione demografica della Provincia autonoma di Trento, che ammonta a soli cinquecentotrentunomila abitanti.

La Corte ritiene la questione fondata.

La prima parte della disposizione in esame richiede che, entro un termine prestabilito, siano riorganizzati i comitati etici per la sperimentazione clinica da parte di «ciascuna delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», senza distinguere in alcun modo le diverse Regioni in base all'entità della loro popolazione. La successiva lettera a) stabilisce però che a ciascun comitato etico sia attribuita una competenza territoriale provinciale o interprovinciale, in modo che sia rispettato il parametro minimo di un milione di abitanti. La previsione, perseguendo l'evidente intento di contenere il numero e le spese di tali strutture, esige che ogni comitato etico espliciti la propria competenza su un territorio che comprenda una popolazione pari ad almeno un milione di abitanti.

In tal modo, le previsioni della disposizione impugnata, che incidono sulle competenze delle Regioni e delle Province autonome in materia di tutela della salute, risultano, pertanto, irrealizzabili nelle realtà territoriali di contenute dimensioni demografiche, tra cui rientra la Provincia autonoma di Trento. Infatti, da un lato si esige che ogni Regione e Provincia autonoma istituisca almeno un comitato etico e, dall'altro lato, si richiede che la competenza di tale comitato si espliciti su un territorio che comprenda almeno un milione di abitanti.

Secondo la Corte la contraddittorietà intrinseca dei precetti comporta l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per violazione del principio di ragionevolezza (sentenze n. 234 del 2006, n. 320 del 2005 e n. 416 del 2000).

Osserva inoltre la Corte che, in fase di attuazione della disposizione impugnata, l'art. 2, comma 1, seconda parte, del decreto del Ministro per la salute 8 febbraio 2013 (Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici) ha chiarito espressamente che, nelle Regioni e nelle Province autonome con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico. Tuttavia, considerato che il tenore testuale della disposizione di legge impugnata non concede margini per sciogliere in via interpretativa l'intrinseca contraddizione e che la sopravvenuta precisazione circa la necessità di istituire un comitato etico anche nelle Regioni e Province che non raggiungono la soglia di un milione di abitanti è contenuta in un atto ministeriale, come tale inidoneo a emendare la fonte primaria, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, nella parte in cui non prevede che «nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano con una popolazione inferiore a un milione di abitanti deve essere comunque costituito un comitato etico».



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 10 – 17 dicembre 2013, n. 308 (G.U. 52/2013)

**Materia:** ambiente

**Tipo di giudizio:** principale

**Limiti violati:** artt. 9, 24, 97, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché al principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 193/2012)

**Resistente:** Regione autonoma della Sardegna

**Oggetto del ricorso:** art. 1, commi 1 e 2, legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici)

**Esito del giudizio:** la Corte dichiara

-l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, LR 20/2012;

-l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 1, comma 2, LR 20/2012;

### **Annotazioni:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, LR Sardegna 20/2012 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), nella parte in cui stabilisce che «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare in applicazione di quanto disposto alle lettere a) e b) di detto articolo, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide».

In particolare, il ricorrente impugna la norma citata con riferimento agli artt. 9, 24, 97, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché al principio di leale collaborazione.

La norma in questione contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con le norme interposte di fonte ordinaria si cui agli artt. 135 e 143, d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), concernenti la pianificazione paesaggistica congiunta Stato-Regioni, con lo statuto speciale (attributivo alla Regione di una potestà legislativa regionale propria in materia di tutela del paesaggio, ma nei limiti



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

del rispetto delle norme statali di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 3, comma 1, l. cost. 3/1948), nonché infine con il principio di leale collaborazione. In particolare, la disposizione regionale impugnata violerebbe i richiamati parametri costituzionali in quanto attribuirebbe alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento, né preventivo, né successivo, dei competenti organi statali, il compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale, predeterminando il contenuto di tale delibera regionale in senso riduttivo dell'ambito di protezione.

La medesima disposizione regionale violerebbe inoltre l'art. 97 Cost., nonché gli artt. 24, 103 e 113 Cost., in quanto mirerebbe a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, che ha annullato una concessione edilizia rilasciata, in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, per la realizzazione di un edificio, collocato nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia in una zona umida, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio di separazione dei poteri.

Secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata contrasterebbe infine con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto il legislatore regionale, con norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, avrebbe inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria.

Il ricorrente chiede, altresì, se, «a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012», debba ritenersi «automaticamente caducato anche il comma 2 del predetto articolo, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile».

Resiste la regione Sardegna, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato nel merito.

La Corte, disattesa l'eccezione preliminare di inammissibilità sollevata dalla Regione, osserva che la norma impugnata è stata modificata dall'art. 2, comma 4, LR 19/2013 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici). A seguito di tale modifica l'impugnato art. 1, comma 1, LR 20/12, recita: «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali, e non si applica alle citate zone umide tipizzate e individuate ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio)».



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

Secondo la Corte, tale modifica ha solo esplicitato quanto già stabilito nella norma originariamente impugnata, senza incidere sul contenuto precettivo della stessa, ma confermandone la portata retroattiva. Pertanto, non essendo la novella soddisfacente delle censure del ricorrente, non è possibile dichiarare cessata la materia del contendere e la questione di legittimità costituzionale deve intendersi trasferita sul testo attualmente vigente dell'art. 1, comma 1, LR 20/2012.

Nel merito, la Corte ritiene non fondata la prima censura, relativa alla violazione del principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici di cui ai citati articoli del Codice del paesaggio, che, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., costituirebbe anche oggetto di una norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limite alla competenza primaria regionale.

Al riguardo, la Consulta provvede innanzitutto a ricostruire il quadro normativo di riferimento, in relazione alle diverse competenze statale e regionali in materia.

Lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna prevede all'art. 3, primo comma, lettera f), una competenza legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica». In attuazione di tale norma statutaria, il DPR n. 480/1975, recante «Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna», al Capo III, intitolato «Edilizia ed urbanistica», precisa che tale materia concerne non solo le funzioni di natura strettamente urbanistica, ma anche quelle relative ai beni culturali ed ambientali, considerato che, all'art. 6, dispone il trasferimento alla Regione delle funzioni attribuite al Ministero per i beni culturali ed ambientali con d.l. 14 dicembre 1974, n. 657 (Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente), conv., con mod., dall'art. 1, L. n. 5/1975, ivi compresa la «redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939».

Secondo la giurisprudenza della Consulta, la Regione Sardegna, in virtù delle norme richiamate, «dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale», fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto (sent. n. 51/2006), tra i quali rientrano le leggi statali qualificabili come «riforme economico-sociali». Ciò, secondo la Corte, «anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; «con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia edilizia ed urbanistica (sent. n. 536 del 2002)».

In tale quadro costituzionale, il d.lgs. n. 42 del 2004, oltre a stabilire espressamente che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), nell'individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica, all'art. 135, «affida alle Regioni la scelta di approvare piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, con ciò confermando l'alternativa tra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale già introdotta con l'art. 1-bis del d.l. n. 431 del 1985» (sentenza n. 51 del 2006).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

In particolare, la Regione Sardegna ha appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici già con LR 45/1989 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, con LR 8/2004 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale) ha recepito e fatta propria la disciplina statale paesistico ambientale ed ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1), che «assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (art. 1, comma 2).

In attuazione delle disposizioni di cui alla LR 8/2004, la Giunta regionale ha approvato il Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale, recependo le prescrizioni del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio nel testo modificato dal d.lgs. n. 157 del 2006, detta le norme tecniche di attuazione.

L'art. 17 delle predette norme tecniche ha stabilito che rientrano nell'assetto regionale ambientale alcune categorie di beni paesaggistici, «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Fra di essi indica, alla lettera g), la categoria inerente a «Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», in relazione alla quale è intervenuta la norma regionale impugnata.

Sulla base delle espresse indicazioni contenute nel predetto art. 17 delle norme tecniche, pertanto, tali beni paesaggistici corrispondono a quegli immobili ed a quelle aree che, in quanto tipizzati ed individuati dallo stesso PPR, sono sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 143, comma 1, lettera i), e dall'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo in vigore a seguito delle modifiche del 2006. Tali beni sono, quindi, diversi da quelli indicati all'art. 142 del medesimo decreto, sempre nel testo in vigore nel 2006, che comprendeva le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971), adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale, le quali sono assoggettate a specifici vincoli posti dal legislatore statale in attuazione dell'obbligo internazionale.

In definitiva, le zone umide cui fa riferimento l'art. 17, comma 3, lett. g), delle norme tecniche e sulla cui disciplina è intervenuta la norma impugnata, sono quelle individuate dallo stesso PPR, per le quali né l'art. 135, né l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente nel settembre 2006, prescrivevano la pianificazione congiunta, ma si limitavano a prevederla come mera facoltà delle Regioni. Infatti, l'art. 135, nel testo allora in vigore, disponeva che «Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici". L'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo allora vigente, al comma 3, prevedeva che «le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesistici».

Successivamente, con d.lgs. n. 63/2008 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) sono stati sostituiti svariati articoli della Parte III del d.lgs. n. 42/2004, fra i quali anche l'art. 135 e l'art. 143. A seguito di tali modifiche è stata inserita la previsione della pianificazione congiunta obbligatoria in relazione, però, ad appositi beni paesistici.

In particolare, l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce, al comma 1, l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143». Quest'ultimo, tuttavia, nel testo anch'esso modificato nel 2008, tra i beni paesaggistici soggetti all'obbligo di pianificazione congiunta, non indica zone umide diverse da quelle incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. n. 448/1976, adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale.

Dall'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica, si desume, quindi, chiaramente l'inesistenza di un obbligo di pianificazione congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide. Ne deriva che legittimamente la Regione, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, è intervenuta sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali.

Sono, quindi, prive di fondamento le censure di violazione dell'obbligo di pianificazione congiunta promosse nei confronti dell'art. 1, comma 1, LR 20/2012, che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, in specie con riguardo all'individuazione del regime delle cosiddette zone umide. Queste ultime rientrano, infatti, fra i beni paesaggistici «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella di cui all'allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157» (art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del PPR), per i quali non opera il suddetto obbligo imposto dal legislatore statale.

Il secondo motivo di impugnazione, relativo alla dedotta violazione degli artt. 97, 24, 103 e 113 Cost., in quanto la norma impugnata vanificherebbe gli effetti del giudicato amministrativo, è respinto dalla Consulta per inammissibilità, essendo le censure riferite a parametri diversi e non suffragate da specifiche motivazioni.

Da ultimo, l'art. 1, comma 1, LR 20/2012 è censurato dal ricorrente per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto il legislatore regionale, con norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

retroattiva, avrebbe inteso interferire nei giudizi in corso, eliminando gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria.

Nel merito, la Corte ritiene la questione fondata.

Con riferimento alle leggi di interpretazione autentica, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, posto che «il legislatore può [...] approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva» (...) «quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011).

In relazione a questioni di legittimità costituzionale, inerenti a leggi retroattive o di interpretazione autentica prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in specie in connessione con l'art. 6 della CEDU, la Corte ha precisato che i profili di illegittimità costituzionale devono essere esaminati in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007. Ciò premesso, ha osservato che «il divieto di retroattività della legge [...], pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve dall'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale». Pertanto, «il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU (ex plurimis sentenza n. 78 del 2012)» (sentenza n. 170/2013).

In questa prospettiva occorre ricordare che la Corte EDU ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di «processo equo» sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia) e ha ribadito che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia). Quanto ai «motivi imperativi di interesse generale» tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore, la Corte EDU li ha ravvisati al verificarsi di specifiche condizioni, fra le quali la sussistenza di «ragioni storiche epocali» o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito), o di «riaffermare l'intento

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

originale del Parlamento» (sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institu Stanislas e altri contro Francia).

Analogamente, la Consulta ha escluso che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente illegittima, qualora la legge interpretativa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012).

Nel caso in esame, con la norma impugnata, che si autoqualifica di interpretazione autentica, il legislatore regionale è intervenuto, a distanza di sei anni dall'entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, per imporre alla Giunta regionale di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con la quale stabilire, con effetto ricondotto all'entrata in vigore del predetto PPR, che l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del PPR, adottate congiuntamente al PPR, deve essere inteso nel senso che la fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia non si applica alle zone umide, ma solo ai laghi naturali ed agli invasi artificiali, con conseguente esclusione della predetta fascia dal regime di autorizzazione paesaggistica imposto dall'art. 18.

L'efficacia retroattiva della norma è, poi, ulteriormente precisata al comma 2, nel quale si impone ai Comuni ed agli altri enti competenti di «adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale», in conformità alla delibera di interpretazione autentica.

Tale norma, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, è stata adottata pochi mesi dopo il deposito della sentenza con la quale il Consiglio di Stato (sentenza 16 aprile 2012, n. 2188) aveva applicato il predetto art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, nel senso che anche alle zone umide si applica la cosiddetta fascia di rispetto di 300 metri dalla battigia, ed aveva su questa base annullato una concessione edilizia rilasciata in assenza della previa autorizzazione paesaggistica proprio in prossimità di una zona umida.

La norma interpretata, nel definire gli elementi dell'assetto ambientale regionale, dispone che «rientrano nell'assetto territoriale ambientale regionale le seguenti categorie di beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157», fra le quali colloca: «a) Fascia costiera, così come perimetrata nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5; b) Sistemi a baie e promontori, falesie e piccole



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

isole; c) Campi dunari e sistemi di spiaggia; d) Aree rocciose di cresta ed aree a quota superiore ai 900 metri s.l.m.; e) Grotte e caverne; f) Monumenti naturali ai sensi della L.R. n. 31/1989; g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; h) Fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna, e sistemi fluviali, riparali, risorgive e cascate, ancorché temporanee; i) Praterie e formazioni steppiche; j) Praterie di posidonia oceanica; k) Aree di ulteriore interesse naturalistico comprendenti le specie e gli habitat prioritari, ai sensi della Direttiva 92/43/CEE [...].».

Pur riferendo a tutti i beni elencati l'operazione di individuazione cartografica, tale norma, come rilevato dal Consiglio di Stato nella sentenza sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, con riferimento ad alcuni di essi (in particolare, ad es., alla fascia costiera di cui alla lettera a), demanda la determinazione del concreto ambito di tutela alla perimetrazione in cartografia. Quanto ad altri beni elencati, non è ritenuta sufficiente l'individuazione nel Piano, ma sono fornite ulteriori indicazioni prescrittive (come ad es., nel caso dei «fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna» di cui alla lettera h). Fra questi vi sono anche «g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», per la determinazione del concreto ambito di tutela dei quali si impone il riferimento prescrittivo alla fascia di rispetto della profondità di 300 metri.

La norma interpretativa ha imposto alla Giunta di escludere il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia con esclusivo riguardo alle zone umide, ai fini della determinazione del loro concreto ambito di tutela, separandole quindi dai laghi naturali e dagli invasi artificiali, facendo retroagire tale ridotta tutela al momento dell'entrata in vigore del PPR, e cioè al 2006, al preteso scopo di rimediare ad una imperfezione tecnica della norma impugnata ed alla necessità di fronteggiare "motivi imperativi di interesse generale".

Tuttavia, l'ipotesi della norma regionale impugnata non è riconducibile a quella delle norme retroattive volte a rimediare ad «una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 78 del 2012): nella specie, la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide, senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario.

Per questi motivi, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

Anche la questione proposta in via consequenziale è ritenuta fondata.

L'art. 1, comma 2, LR 20/2012, nella parte in cui dispone che «I comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale», è infatti strettamente ed inscindibilmente connesso a quanto statuito nel comma 1, non solo perché ne conferma la portata retroattiva, ma anche in quanto ne presuppone l'applicazione.

Pertanto, la Corte dichiara anche l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, comma 2, LR n. 20/2012, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 10-17 dicembre 2013, n. 309 (G.U. 52/2013)

**Materia:** difesa, servizio civile

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 3, 52, primo comma, 117, comma secondo, lett. d) Cost.

**Ricorrente:** Presidenza del Consiglio dei Ministri (ric. n. 12/2013)

**Resistente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** artt. 3, comma 1, lettera a), 6, commi 5, 6 e 9, 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale)

**Esito del giudizio:** la Corte dichiara:

- 1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, c. 1, lett. a), della legge provinciale 19/2012 limitatamente alle parole: «nonché tramite il servizio civile nazionale volontario di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64»;
- 2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, c. 9, della legge provinciale 19/2012;
- 3) l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, c. 5 e 6, della legge provinciale 19/2012, limitatamente alla parte in cui i suddetti commi si riferiscono anche all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, c. 1, lett. a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge 64/2001;
- 4) l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, c. 1, lett. b), della legge provinciale 19/2012 nella parte in cui esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario;
- 5) inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 6, c. 5, della legge provinciale 19/2012, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost.

### **Annotazioni:**

la Corte Costituzionale si è pronunciata sul ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri contro alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19/2012 relative alla disciplina per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano.

Preliminarmente, la Corte ritiene fondata l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano di inammissibilità delle questioni di costituzionalità promosse con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che tali parametri non erano stati invocati nella delibera governativa di impugnazione, venendo così a mancare la piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (ex plurimis: sentenze 236/2013, 198 e 149 del 2012).

Nel merito, la Corte dichiara inammissibile la censura relativa all'intero c. 5 dell'art. 6, della legge provinciale 19/2012 in relazione agli artt. 2 e 3 Cost., in quanto relativamente al primo parametro ha già accolto l'eccezione di inammissibilità, mentre relativamente al secondo il ricorrente si limita a richiamarlo genericamente senza in alcun modo far riferimento alle ragioni per le quali tali principi dovrebbero trovare applicazione anche con riferimento alla fattispecie.

La Corte accoglie invece le censure riferite all' 3, c. 1, lett. a), della legge provinciale 19/2012, il quale prevede che anche il servizio civile nazionale di cui alla legge 64/2001, al pari del servizio civile provinciale, realizzi le finalità indicate nell'art. 1 della legge provinciale ovvero la valorizzazione dei servizi volontari nonché la promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, attraverso l'impiego delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei servizi della provincia in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero.

La Corte ritiene illegittima la norma provinciale impugnata aderendo alla ricostruzione prospettata nel ricorso, vale a dire che la disciplina del servizio civile nazionale (richiamata dalla legge provinciale censurata) rientra nella nozione di difesa ai sensi dell'art. 52 Cost. e che, pertanto, essa è ascrivibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost. conformemente a quanto già precisato dalla giurisprudenza della Corte (sentenze 531/2005, 229 e 228 del 2004). Inoltre, l'art. 52 Cost., il quale configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare: come la Corte ha già precisato in passato, il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere di cui all'art. 52, primo comma, Cost., che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato. La competenza statale esclusiva richiamata comprende, infatti, non solo la materia «forze armate» ma anche la «difesa» e la «sicurezza dello Stato». Tali parametri costituzionali debbono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che esse non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato: d'altronde, già nella sentenza 164/1985, che affrontava la questione della legittimità costituzionale della legge 772/1972 relativa all'obiezione di coscienza, la Corte ha sottolineato che vi è una profonda e sostanziale differenza tra il primo ed il secondo comma dell'art. 52 Cost. «il che impone di tenere distinte le rispettive sfere di applicazione. In particolare, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio “nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”, purché, ovviamente, “non siano violati altri precetti costituzionali”». Tali conclusioni, rileva la Corte, sono comunque attuali a nulla rilevando le successive modifiche normative che hanno disposto la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva (vale a dire la legge 331/2000 e la successiva legge 226/2004). Si potrebbe anzi affermare che detta sentenza ne sia stata la fonte ispiratrice, dato che, fermi restando i doveri di cui al primo comma e le previsioni legislative che in modo specifico vengono a configurarli, con le citate leggi il legislatore ha ritenuto di sospendere lo specifico obbligo del servizio militare di leva dato che per esso il



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

secondo comma dell'art. 52 Cost. demandava, come si precisava nella citata decisione, alla legge ordinaria la delimitazione dei modi e dei limiti di effettuazione.

Nulla è cambiato, pertanto, per quanto riguarda i campi di azione che in questa materia vengono ad avere le Regioni e le Province autonome. Esse hanno precisi spazi in cui possono svolgere attività sia nell'ambito del servizio civile nazionale, sia in settori da esso differenziati ma contigui. Sul primo aspetto, la Corte precisa che è riservata allo Stato la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale senza per ciò che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del d.lgs. 77/2002). Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sent. 8/2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sent. 228/2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale. Sul secondo aspetto, la Corte precisa che la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett.d), Cost. del servizio civile nazionale non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa (sent. 58/2007 e 531/2005).

Al contrario, il censurato art. 3, c. 1, lett. a), della citata legge provinciale, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge 64/2001, detta una disciplina che si indirizza al servizio civile nazionale, pretendendo di subordinarne il funzionamento alle decisioni legislative della Provincia, in violazione degli artt. 52 e 117, secondo comma, lett. d), Cost.

Come diretta conseguenza, la Corte accoglie anche le censure, strettamente collegate, riferite all'art. 6, c. 5, 6 (esclusivamente nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale) e 9 che disciplinano vari aspetti del servizio civile, includendo nella disciplina provinciale anche il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), illegittimamente assoggettato, come detto, ad un'autonoma disciplina provinciale.

Infine, la Corte accoglie anche le censure riferite all'art. 15, c. 1, lett. b), della legge provinciale 19/2012, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui la disposizione provinciale esclude che possano prestare il servizio civile provinciale gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, ai quali invece il testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998) garantirebbe parità di trattamento. Ritiene, infatti, irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività. Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

normativamente prefigurata dal Costituente. Pertanto, deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto. Ben potrebbe, infatti, il legislatore dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (sent. 306/2008), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 17 dicembre 2013, n. 311 (G.U. 52/2013)

**Materia:** turismo

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** artt. 117, secondo comma, lettera e), e 117, primo comma, Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 15/2013)

**Resistente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** artt. 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e), 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 dicembre 2012, n. 21 (Disciplina di professioni turistiche),

**Esito del giudizio:** dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e), e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21/2012

### **Annotazioni:**

Con ricorso n. 15/2013 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e), e 13, comma 2, della l.p. 21/2012.

Premette il ricorrente che l'art. 8, comma 1, numero 20), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa in materia di guide, portatori alpini, maestri e scuole di sci. Tale competenza dovrebbe comunque esplicitarsi, ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto, nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché degli obblighi internazionali.

Il ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate presentino «profili di impatto anticoncorrenziale», risultando violative della competenza esclusiva in materia, riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., e pongano ingiustificati ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi «in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, parte terza del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)», e quindi in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost..

In particolare, secondo il ricorrente, la disposizione dell'art. 3 della l.p. 21/2012, nella misura in cui imporrebbe alle guide turistiche già abilitate in altre Regioni o nella Provincia di Trento, di superare un altro esame di abilitazione per esercitare stabilmente la professione nella Provincia di Bolzano, risulterebbe sproporzionata «rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela dei fruitori dei servizi offerti e suscettibil[e], per tale via, di porre un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio di



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

tale professione, determinando un'indebita restrizione ai principi di libera circolazione delle persone e dei servizi».

L'art. 7, comma 1, lettere d) ed e), della l.p. 21/2012, individua, tra i soggetti esonerati dall'obbligo di abilitazione, chi, in qualità di dipendente delle organizzazioni turistiche di cui alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 agosto 1992, n. 33 (Riordinamento delle organizzazioni turistiche) e successive modificazioni, e dell'Agenzia "Alto Adige Marketing", accompagna ospiti nelle visite delle località site nel proprio territorio di competenza e chi accompagna persone in pullman in gite in Alto Adige, con punti di partenza e arrivo nella Provincia. Anche in questo caso, secondo il ricorrente, le norme in esame porrebbero in un'indebita posizione di vantaggio coloro che svolgono la professione in materia turistica stabilmente sul territorio, rispetto a coloro che provengono «da altre Regioni e, per giunta, già potenzialmente idonei, determinando quindi un'alterazione degli assetti concorrenziali nel settore».

Infine, l'art. 13, comma 2, della l.p. 21/2012, modificando la legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 dicembre 1991, n. 33 (Ordinamento delle guide alpine - Guide sciatori), introduce l'art. 8-ter, recante la rubrica «Accompagnatore/Accompagnatrice di media montagna». Tale disposizione, al comma 4, stabilisce che «le guide alpine e gli aspiranti/le aspiranti guida» possono svolgere anche la professione di accompagnatore di media montagna. Secondo il ricorrente, considerato che, ai sensi dell'art. 5, lettera e), della citata l.p. 33/1991, per ottenere l'iscrizione all'albo delle guide alpine è previsto il requisito della residenza o domicilio o stabile recapito in un Comune della Provincia, la norma in esame, consentendo alle guide alpine di svolgere l'ulteriore attività di accompagnatore di media montagna, finirebbe per favorire le persone che svolgono in maniera stanziale l'attività di guida alpina, determinando un'ulteriore ingiustificata preferenza nei confronti di talune persone, «in violazione del principio di libero accesso ed esercizio delle professioni, in contrasto quindi con i principi di tutela della concorrenza e del mercato».

La Corte ha ripetutamente affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), determina l'inammissibilità del ricorso statale (ex plurimis, sentenze n. 288 del 2013 e n. 90 del 2011).

Nel caso di specie, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che lo statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige attribuisce competenza legislativa primaria alla Provincia autonoma di Bolzano nelle materie coinvolte, ma omette del tutto di indicare a quale titolo essa possa ritenersi compresa da norme statali.

La Corte ritiene che il ricorso non solo non contenga una motivazione sull'applicabilità del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, ma ometta persino di specificare la eventuale normativa statale valevole quale limite all'esercizio delle competenze statutarie, a titolo ora di obblighi internazionali, ora di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ora di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Più in particolare, il ricorso non considera né le vicende normative riguardanti la professione di guida turistica, conclusasi con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013), né la legge relativa alle guide alpine (legge 2 gennaio 1989, n. 61, recante «Ordinamento della professione di guida alpina»).

È stata così elusa l'esigenza che il ricorso dello Stato specifichi l'eventuale normativa interposta, con la quale siano stati formulati limiti tali da comprimere la legislazione regionale, in una materia che lo statuto attribuisce alla competenza della Regione ad autonomia speciale.

Inoltre, con riferimento specifico alla censura attinente all'art. 117, primo comma, Cost., la normativa interposta è indicata in modo generico, in quanto è richiamato l'intero Titolo IV, Parte terza, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Non essendo possibile individuare i termini della questione, va riconosciuta l'inammissibilità del ricorso anche in ordine a tale parametro.

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 17 dicembre 2013, n. 315 (G.U. 52/2013)

**Materia:** turismo

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e art. 2, comma 1, lettera u), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 27/2013)

**Resistente:** Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

**Oggetto del ricorso:** art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni)

**Esito del giudizio:** dichiarazione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 34/2012

### Annotazioni:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della l.r. 34/2012, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e art. 2, comma 1, lettera u), st..

Benché l'epigrafe del ricorso menzionasse l'intero testo della l.r. 34/2012, il tenore letterale e logico dell'atto ha consentito di circoscrivere l'impugnativa al comma 2 dell'art. 7, che ha sostituito il comma 3 dell'art. 7-bis della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 31 dicembre 1999, n. 44 (Disciplina della professione di maestro di sci e delle scuole di sci in Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 1° dicembre 1986, n. 59, della legge regionale 6 settembre 1991, n. 58 e della legge regionale 16 dicembre 1992, n. 74), stabilendo che «L'esercizio temporaneo della professione da parte di maestri di sci provenienti, con i propri clienti, da Stati membri dell'UE diversi dall'Italia o di maestri di sci cittadini extracomunitari in possesso di un permesso di soggiorno in Italia che consente lo svolgimento di attività lavorativa ai sensi della normativa statale in materia di immigrazione, non iscritti in un albo professionale di altra Regione o Provincia autonoma, è subordinato all'accertamento da parte della struttura regionale competente, su proposta e con l'ausilio tecnico dell'AVMS, del possesso, anche sulla base dell'esperienza professionale maturata, di una idonea formazione professionale».

Il ricorrente reputa che l'accertamento così disposto a carico del professionista proveniente da uno Stato membro dell'Unione Europea ecceda i limiti della competenza statutaria in materia di «ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini» e violi la competenza esclusiva statale attinente alla tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

La norma impugnata, infatti, imporrebbe una restrizione all'accesso e all'esercizio della professione di maestro di sci da parte di cittadini europei già «abilitati» presso altro Stato dell'Unione, di carattere sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela del cliente destinatario della prestazione di servizio.

La Corte ritiene che la questione sia inammissibile.

La Corte ha ripetutamente affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), determina l'inammissibilità del ricorso statale (ex plurimis, sentenze n. 288 del 2013 e n. 90 del 2011).

Si è di recente aggiunto che lo Stato ben può porre a fondamento del ricorso contemporaneamente le norme dello statuto speciale di autonomia e l'art. 117 Cost., come accade nel presente contenzioso, quando, nell'ambito di una competenza statale assicurata dall'art. 117 Cost., siano stati espressi limiti opponibili in ogni caso alle autonomie speciali. Tali limiti, infatti, sono vevoli proprio in forza di quanto previsto dagli statuti, a titolo ora di obblighi internazionali, ora di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ora di principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 187 del 2013 e n. 114 del 2011).

In tali casi, però, è particolarmente forte l'esigenza che il ricorso dello Stato specifichi l'eventuale normativa interposta, con la quale siano stati formulati limiti tali da comprimere la legislazione regionale in una materia che lo statuto attribuisce alla competenza della Regione ad autonomia speciale.

Nel caso di specie, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che la Regione autonoma Valle d'Aosta gode di competenza legislativa statutaria in tema di «scuole di sci» e che essa concerne anche l'attività del maestro di sci (sentenze n. 428 del 2008 e n. 13 del 1961), ma omette di indicare quale normativa interposta dello Stato potrebbe operare a titolo di limite all'esercizio di una simile competenza.

È da aggiungere che qualora il ricorrente avesse adempiuto a tale onere processuale, sarebbe apparsa con evidenza la conformità della norma impugnata alla disciplina statale, derivante a sua volta dal diritto dell'Unione. Infatti, l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania) prevede un'analogia verifica delle qualifiche professionali, prima che la prestazione sia compiuta, nel caso in cui l'attività dell'operatore di provenienza comunitaria possa avere «ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», come accade per il maestro di sci, la cui attività è caratterizzata da profili di pericolosità per l'incolumità delle persone (sentenze n. 428 del 2008 e n. 13 del 1961).

Il legislatore statale ha in tal modo attuato l'art. 7, comma 4, della direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), che consente allo Stato membro una



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

verifica preliminare, finalizzata ad evitare danni gravi per la salute delle persone. Si tratta proprio delle finalità perseguite dalla norma impugnata, come si evince dall'art. 7-bis, comma 4, della l.r. 44/1999.

Per questi motivi la Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 15-23 gennaio 2014, n. 4 (G.U. 5/2014 )

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica; tutela della salute

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 81 Cost.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri (ric. n. 23/2013)

**Resistente:** Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**Oggetto del ricorso:** art. 8, c. 2, della legge della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale)

**Esito del giudizio:** illegittimità costituzionale

**Annotazioni:**

La Corte si pronuncia sul ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri per illegittimità costituzionale dell'art. 8, c. 2, della L.R. 25/2012 (Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 81, 97 e 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 17 della legge 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ed all'art. 1, c. 6, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 502/1995 (Regolamento recante norme sul contratto del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere).

Il ricorrente aveva sostenuto la tesi che l'art. 8, c. 2, della legge regionale 25/2012, nella parte cui stabilisce che ai direttori generali che decadono dall'incarico venga corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dello stesso, si ponesse in contrasto con l'art. 1, c. 6, del d.P.C.M. 502/1995, secondo il quale «Nulla è dovuto, a titolo di indennità di recesso, al direttore generale nei casi di cessazione dell'incarico per decadenza, mancata conferma, revoca o risoluzione del contratto nonché per dimissioni». La norma regionale censurata, oltre ad introdurre un trattamento economico di favore nei confronti di determinati soggetti in netto contrasto con la disciplina statale, sarebbe stata inoltre illegittima per aver comportato inevitabilmente una maggiore spesa senza indicare la necessaria copertura finanziaria, conseguentemente violando l'art. 81 Cost. Infatti, dalle disposizioni regionali censurate non si poteva evincere alcuna indicazione che consentisse di individuare le modalità di copertura degli oneri connessi, riferiti ad una spesa collegata all'attribuzione di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL) decaduti dall'incarico, così violando i principi della vigente normativa contabile ed in particolare l'art. 17 della legge 196/2009 che, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., prevede che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente le relative fonti di copertura.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – che non si è costituita in giudizio - ha adottato la legge regionale 5/2013, recante disposizioni in svariate materie, il cui art. 8, c. 5 ha espressamente abrogato l'art. 8, c. 2 della legge regionale 25/2012; successivamente, con l'art. 14, c. 1, lett. c) della legge regionale di assestamento del bilancio 6/2013 la Regione ha abrogato l'art. 8, c. 5 della legge regionale 5/2013.

La Corte, nell'esaminare preliminarmente la questione relativa alle sopravvenienze normative intervenute dopo la proposizione del ricorso, osserva che l'aver abrogato con la legge regionale 6/2013 una disposizione (l'art. 8, c.5 della legge regionale 5/2013) a sua volta abrogativa della norma madre contenuta nella legge regionale 25/2012, ha di per sé configurato un'ipotesi di reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore, perché l'unica finalità di tale norma, asserisce la Corte, consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo (sent. 13/2012). Pertanto, la Corte ritiene che la norma impugnata, ancorché successivamente abrogata ad opera della legge regionale 5/2013, debba essere considerata in vigore, in quanto richiamata in vita dalla legge regionale 6/2013 e per questo ritiene sussistente l'interesse del ricorrente all'esame del ricorso.

Dichiara, sempre via preliminare, inammissibile la censura sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. in quanto tale parametro non era in alcun modo invocato nella deliberazione ad impugnare del Consiglio dei ministri così precludendo alla Corte l'esame nel merito della questione (sent. 7/2011).

Quanto infine alla censura proposta in riferimento al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81, quarto comma, Cost, la Corte premette che l'esame della stessa deve essere operato con riguardo al testo vigente del suddetto parametro poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale 1/2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (art. 6, c. 1, legge cost. 1/2012).

Tutto ciò esaminato in via preliminare, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte del ricorrente, argomentando che il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e che la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile (sent. 192/2012). Posto che l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina obbligatoriamente la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte, la Corte rileva che la legge regionale 25/2012 non contiene alcuna disposizione che preveda la copertura della spesa derivante dall'art. 8, c. 2 così contravvenendo all'obbligo costituzionalmente statuito dall'art. 81 Cost. e comportando l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, c. 2 impugnato. Conseguentemente la Corte dichiara assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

 <p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 20 - 21 febbraio 2014</p> <p>D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia</p> <p>Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014</p>
--	--

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 19 novembre - 10 febbraio 2014, n. 19 (G.U. 9/2014)

**Materia:** coordinamento finanza pubblica, ordinamento civile

**Tipo di giudizio:** principale

**Limiti violati:** artt. 25, secondo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, Cost.; artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri (ric. n. 29/2011)

**Resistente:** Provincia autonoma di Bolzano

**Oggetto del ricorso:** art. 5, comma 9; art. 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e art. 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni)

**Esito del giudizio:** la Corte dichiara

- 1) l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, e 12, L.P. 1/2011;
- 2) cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 15, comma 1, LP 1/2011.

### **Annotazioni:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha dubitato della legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1, LP 1/2011, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, Cost. nonché agli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia.

Considerato che la Provincia autonoma di Bolzano ha, successivamente alla proposizione del ricorso, abrogato con l'art. 11, comma I, L.P. 4/2011 alcuni commi delle disposizioni impugnate, la Corte in via preliminare si occupa di verificare se l'abrogazione abbia carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se ricorrano le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere, qualora la normativa impugnata non abbia avuto applicazione medio tempore (ex plurimis, sentenze n. 93 del 2013 e n. 245 del 2012).

In particolare, la Corte perviene ad una dichiarazione di cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale relative ai soli artt. 8 e 15, comma 1, L.P. 1/2011, scrutinando le rimanenti questioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 5, comma 9, L.P. 1/2011, il quale, nell'aggiungere il comma 12 all'art. 26 della L.P. n. 10/1992 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), prescrive che «per il personale svolgente funzioni dirigenziali a titolo di reggenza, la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale e pensionabile è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali». Ad avviso del ricorrente tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 1, D.L. n. 78/2010, (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

economica), conv., con mod., con L. 122/2010, che impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, del pubblico impiego, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante nel 2010. Tale previsione, eccedendo la competenza statutaria di cui agli artt. 8 e 9 dello Statuto e confliggendo con la normativa statale dettata in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

In secondo luogo il ricorrente ha censurato anche l'art. 7, comma 1, il quale – nell'introdurre il comma 3 nell'art. 1-bis, della L.P. n. 17/1993, (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi) – prevede che, per gli enti pubblici di cui all'art. 79, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), la denuncia alla Corte dei conti relativamente ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta in tale legge. Tale disposizione, prevedendo un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia alla Corte dei conti della relativa violazione, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di riferimento dettata dal d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico impiegati civili dello Stato), che, riguardo ai dipendenti statali, individua i soggetti obbligati a tale denuncia e prevede, all'art. 22, che l'impiegato è sempre personalmente obbligato a risarcire il danno ingiustamente cagionato a terzi. La disposizione sarebbe dunque illegittima in quanto incidente sulla responsabilità amministrativa, riconducibile alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato: la potestà legislativa della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici pubblici», infatti, pur potendo stabilire obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non potrebbe incidere sul regime giuridico di quest'ultima o introdurre nuove cause di esenzione della responsabilità. La disposizione impugnata lederebbe quindi le competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., anche con riferimento all'ordinamento della giurisdizione contabile, in violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità ai sensi dell'art. 97 Cost, dovendo tale giurisdizione avere necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale.

In terzo luogo, è impugnato l'art. 12 L.P., citata, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La disposizione, stabilendo al comma 1 che «nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari il conservatore dei libri fondiari sia responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare», prevederebbe una forma di limitazione patrimoniale della responsabilità del conservatore di libri fondiari che incorrerebbe nelle medesime censure relative all'art. 7 già impugnato, in quanto in contrasto con il sistema della responsabilità amministrativa, la cui disciplina deve essere ricondotta alla materia della «giustizia amministrativa», che è di competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, il comma 2 dell'art. 12, nel prevedere che le spese legali sostenute per la difesa in giudizio siano rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale, confliggerebbe con



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali, eccedendo dalle competenze statutarie e violando la competenza attribuita allo Stato in materia di «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso in esame venga dichiarato manifestamente inammissibile o, in ogni caso, infondato.

Nel merito, la Corte prende in esame le diverse questioni, nell'ordine di cui al ricorso introduttivo.

La questione relativa all'art. 5 è ritenuta fondata.

Secondo la Consulta, la disposizione impugnata si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010, norma ricondotta dalla giurisprudenza della Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, per l'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale (sent. n. 217 e n. 215 del 2012). Tale vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni in base all'art. 119, Cost., si impone indubbiamente anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008).

Anche quanto all'art. 7, comma 1, L.P. 1/2011, la questione è ritenuta fondata.

La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia di responsabilità amministrativa e contabile, precisando essere già stato chiarito che nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Tale ragionamento vale anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009). La disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile»– in quanto materia di competenza dello Stato non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, come del resto si ricava dall'art. 10-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), a tenore della quale per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano si applicano le leggi statali sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

La norma impugnata, escludendo che sussista l'obbligo di denuncia in determinate ipotesi di responsabilità amministrativa e contabile del personale pubblico, rientra nell'ambito di competenza riservato allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., relativamente alla disciplina della responsabilità amministrativa. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti.

Quanto, infine, all'art. 12, LP 1/2011, la Corte accoglie le censure prospettate dal ricorrente, osservando che la prima disposizione (che prevede, al primo comma, che nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari il conservatore dei libri fondiari sia responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare) contemplerebbe una forma di limitazione patrimoniale della responsabilità del conservatore dei libri fondiari, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché si porrebbe in contrasto con il sistema della responsabilità amministrativa, la cui disciplina deve essere ricondotta alla materia della «giustizia amministrativa», di competenza esclusiva dello Stato; mentre la seconda disposizione (art. 12, secondo comma, che prevede che anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio siano rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale) violerebbe il medesimo parametro costituzionale, confliggendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali.

In considerazione della richiamata giurisprudenza relativa al riparto delle competenze in materia di responsabilità amministrativa, la Corte dunque dichiara illegittimo l'art. 12 L.P. impugnata poiché, per un verso esso introduce una limitazione della responsabilità del conservatore, per l'altro, incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», disciplina, in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, così eccedendo dalle competenze statutarie.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** n. 22 del 11 febbraio 2014 (G.U. 9/2014)

**Materia:** enti locali

**Tipo di giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** art. 3, comma primo, lettera b), legge costituzionale 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna) e art. 117, comma quarto, Cost.

**Ricorrente:** Regione autonoma Sardegna (ric. n. 160/2013)

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** art. 19 decreto-legge 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito dalla legge 135/2012

**Esito del giudizio:** dichiarazione di non fondatezza, in riferimento all'art. 3, comma primo, lettera b), legge costituzionale 3/1948 e all'art. 117, comma quarto, Cost.

### **Annotazioni:**

La Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 19 del decreto-legge 95/2012 convertito dalla legge 135/2012, recante disposizioni in materia di funzioni fondamentali dei Comuni e di modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, per lesione della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, di cui all'art. 3, comma primo, lettera b), dello Statuto speciale e per violazione dell'art. 117, comma quarto, Cost..

In particolare, le disposizioni oggetto del giudizio, nel novellare l'art. 14 del decreto-legge 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 122/2010, prevedono:

a) la definizione delle funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera p), Cost. (art. 19, comma 1, lettera a));

b) l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di Comuni o convenzione, con riferimento ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane (art. 19, comma 1, lettera b));

c) l'applicazione alle unioni di Comuni della disciplina di cui all'art. 32 del decreto legislativo 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti della disposizione di cui all'art. 16, comma 17, lettera a), del decreto-legge 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito dalla legge 148/2011, ai sensi della quale il Consiglio comunale è composto dal sindaco e da sei consiglieri (art. 19, comma 1, lettera c));

d) l'individuazione da parte della Regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

delle autonomie locali, della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata (art. 19, comma 1, lettera d));

e) l'individuazione del limite demografico minimo delle unioni di Comuni in 10.000 abitanti, salva diversa determinazione da parte della Regione; la disciplina delle convenzioni; i termini per l'attuazione delle disposizioni previste (art. 19, comma 1, lettera e)).

Inoltre l'art. 19, comma 3, del decreto-legge 95/2012 convertito dalla legge 135/2012, oggetto del giudizio, sostituisce l'art. 32 del decreto legislativo 267/2000, in tema di unioni di Comuni, ponendo una disciplina articolata delle stesse, con differenti profili, attinenti alle procedure di istituzione e alla struttura organizzativa delle unioni, nonché alla disciplina delle funzioni delle stesse.

Infine, l'art. 19, comma 3, del decreto-legge 95/2012 convertito dalla legge 135/2012, dispone per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che fanno parte di un'unione di Comuni già costituita alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, la scelta tra i modelli organizzativi di cui all'art. 14 del decreto-legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010 e all'art. 16 del decreto-legge 138/2011, convertito dalla legge 148/2011.

Secondo la ricorrente, le disposizioni impugnate modificano in profondità l'organizzazione politico-amministrativa dei Comuni minori della Sardegna, attraverso una disciplina di estremo dettaglio e particolarmente stringente, provocando, di fatto, la soppressione dei Comuni che partecipano all'unione di Comuni e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale, con conseguente contrasto con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, di cui all'art. 3, comma primo, lettera b), dello Statuto speciale.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, comma quarto, Cost., in quanto la competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., essendo tassativamente riferita a Comuni, Province e Città metropolitane (sentenze Corte cost. n. 456 e n. 244 del 2005), non potrebbe attenersi alle unioni di Comuni, analogamente a quanto accade per le Comunità montane, la cui disciplina rientra in quella residuale regionale garantita, per il tramite dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, anche alla Regione Sardegna.

Non potrebbe far venire meno la lesività delle disposizioni impugnate la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni ad autonomia differenziata recata dall'art. 16, comma 29, del decreto-legge 138/2011, convertito dalla legge 148/2011, in quanto le disposizioni censurate non introducono una normativa di carattere generale o limitata ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari, bensì un'autoritativa e unilaterale determinazione delle forme e delle modalità di attuazione delle cosiddette intercomunalità, cui segue una regolamentazione di estremo dettaglio, della quale la Regione, anche attivando le procedure necessarie per il rispetto del proprio Statuto e pur applicandosi quanto previsto dall'art. 27 della legge 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), non potrebbe che prendere atto e recepire in via automatica, senza adattamenti in base alle procedure statutarie, come previsto dalla clausola di salvaguardia di cui all'art. 24 bis del decreto-legge 95/2012 convertito dalla legge 135/2012.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

La ricorrente esclude, inoltre, che le disposizioni censurate possano trovare titolo di legittimazione nell'art. 3 dello Statuto, ove si prevede che la competenza legislativa regionale debba esercitarsi in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica stessa, non potendo i primi desumersi da una singola norma o da un singolo intervento normativo e le seconde essere ricondotte al profilo istituzionale degli enti locali, anziché ai rapporti economico-sociali tra cittadini o tra cittadini e istituzioni.

Ancora le disposizioni impugnate non potrebbero essere giustificate come esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost., in quanto questa regola soltanto il riparto di competenze tra Stato e Regioni ordinarie, mentre è l'art. 3 dello Statuto a definire gli ambiti di attribuzione dello Stato e della Regione Sardegna.

La difesa regionale contesta, poi, che l'intervento normativo oggetto di censura possa ricondursi alla materia del coordinamento della finanza pubblica, osservando che, oltre ad essere di dettaglio, non sortirebbe alcun effetto virtuoso sui saldi di finanza pubblica, come sarebbe dimostrato dal fatto che nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 95/2012 si afferma che in base alla previsione di cui all'art. 19 non deriveranno ulteriori spese, ma non già utilità dal punto di vista dei risparmi finanziari.

Premesso che la difesa erariale non distingue le competenze legislative delle Regioni ordinarie da quelle delle Regioni a statuto speciale, la stessa, nel ritenere inammissibili o non fondate le questioni sollevate, osserva che la definizione delle funzioni fondamentali rientra nella competenza esclusiva statale e che l'elenco dettato dalla norma censurata non esorbita da questa competenza, ma vi include funzioni di organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e di controllo, che attengono alla vita ed al governo dell'ente e che vanno distinte dalle funzioni amministrative in senso stretto.

Secondo la difesa erariale, le funzioni fondamentali dei Comuni di cui all'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost. coincidono con le funzioni proprie di cui all'art. 118, comma secondo, Cost. e l'unica distinzione munita di un significato è quella tra funzioni proprie e funzioni conferite.

L'art. 117, comma secondo, lettera p), Cost. integrerebbe, dunque, una competenza trasversale, in grado di consentire allo Stato l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane anche nelle materie riconducibili alla competenza legislativa regionale, residuale e concorrente.

Tale impostazione sarebbe confermata dall'art. 2, comma 4, lettera b), della legge 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale fa coincidere la nozione di funzioni fondamentali con quella di funzioni proprie, che spetterebbe allo Stato individuare ed allocare ad un livello di governo piuttosto che ad un altro, nel rispetto dell'art. 118, comma primo, Cost., senza incontrare il limite del riparto delle competenze legislative, cosicché tale operazione ben potrebbe essere svolta su ogni sorta di funzione amministrativa, quale che sia l'ente cui spetta la competenza legislativa sulla materia.

Il limite dell'art. 117 Cost. opererebbe, invece, per la disciplina delle funzioni fondamentali, posto che l'art. 117, comma sesto, Cost., attribuisce a Comuni, Province e



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

Città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Ove le funzioni fondamentali siano riconducibili a materie di competenza regionale (concorrente o residuale), spetterebbe allo Stato individuare esclusivamente il livello di governo al quale imputare la funzione fondamentale, residuando in capo alla Regione il compito di dettare la disciplina della relativa funzione. Tale principio risulterebbe rispettato dalle disposizioni impugnate.

La difesa erariale sostiene, altresì, l'infondatezza delle ulteriori doglianze riguardanti l'art. 19, in quanto le disposizioni censurate perseguirebbero l'obiettivo di contenimento della spesa corrente per il funzionamento degli enti locali tramite una disciplina uniforme, che viene a coordinare la disciplina di settore; si tratterebbe, dunque, di normativa di principio riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale dichiara l'infondatezza delle questioni sollevate, in quanto le disposizioni impugnate non sono applicabili alla Regione ricorrente ad autonomia speciale, in virtù della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24 bis del decreto-legge 95/2012 convertito dalla legge 135/2012, che prevede l'applicazione delle disposizioni del decreto alle Regioni ad autonomia speciale secondo le procedure previste dagli Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Ai sensi della giurisprudenza della Corte, tale clausola di salvaguardia ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel rispetto degli Statuti speciali (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013).



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 3 dicembre 2013 – 13 febbraio 2014, n. 23 (G.U. 9/2014)

**Materia:** coordinamento finanza pubblica

**Tipo di giudizio:** principale

**Limiti violati:** artt. 3, 116, 117, terzo comma, 119 e 126 Cost.; artt. 12, 13, comma 2, 19, 41 48, 49, 54, 63 e 65, l. cost. n. 1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 l. cost., n. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 1, c. 152, n. 220/2010, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, c. 7, l. n. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

**Ricorrenti:** Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e Regione autonoma Sardegna (ric. nn. 17 e 20 del 2013)

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** art. 2, c. 1, 2, 3, 4 e 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), conv., con mod., n. 213/2012

**Esito del giudizio:** la Corte, riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni contenute nel d.l. n. 174/2012, riuniti i giudizi, dichiara

1) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, d.l. n. 174/2012, promosse dalla Regione FVG, in rif. all'art. 116 Cost. ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41 48, 49, 54, 63 e 65, l. cost. 1/1963 (Statuto speciale FVG), e dalla Regione Sardegna, in rif. agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54, l.cost. n. 3/1948, (Statuto speciale per la Sardegna);

2) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, d.l. n. 174/2012, nella parte relativa alle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, Statuto FVG, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, l. 220/2010 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), l), m) ed n), e 2, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del



1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 116 Cost. e agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 126 Cost., nonché agli artt. 15, 35 e 50 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa ai trasferimenti erariali diversi dalle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera i), del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

#### **Annotazioni:**

Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. 174/2012, conv., con mod., dalla l. 213/2012.

La Corte, riuniti i ricorsi, limita l'esame delle questioni relative all'art. 2, commi da 1 a 5, riservando a separate pronunce la decisione di quelle riguardanti altre disposizioni del decreto.

Il comune presupposto interpretativo delle impugnazioni risiede nella applicabilità, prospettata in termini dubitativi, delle norme censurate alle Regioni autonome ricorrenti.

L'art. 2 impugnato prevede, al comma 1, il taglio dei trasferimenti erariali nella misura dell'ottanta per cento, fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, laddove le Regioni non adottino, nei termini indicati, tutta una serie di provvedimenti elencati dalla lettera a) alla lettera m); al comma 2, quale ulteriore



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

sanzione, un taglio pari alla metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del Consiglio e della Giunta regionali; al comma 3, l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, del rispetto delle condizioni previste dal comma 1; al comma 4, l'operatività, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, delle disposizioni del comma 1 compatibilmente con i propri statuti e le relative norme di attuazione; al comma 5, l'assegnazione alle Regioni, in caso di mancato adeguamento nei termini previsti, di un ulteriore termine di novanta giorni, il cui mancato rispetto è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.

In via preliminare la Corte esamina, d'ufficio, l'ammissibilità delle questioni sollevate con riferimento al comma 1 dell'art. 2, essendo stato il primo alinea modificato dall'art. 10, comma 7, d.l. n. 76/2013, conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, l. 99/2013, che ha introdotto, quale ulteriore ambito di esclusione dai tagli dei trasferimenti, quello relativo alle politiche sociali e per le non autosufficienze. Data la natura «marginale» della modifica normativa in relazione al perimetro e al tenore delle censure delle ricorrenti (sent.n. 193 e n. 30 del 2012, n. 219/2013), la Corte ritiene necessario operare il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione del testo dell'art. 2.

In secondo luogo, sempre in via preliminare, la Corte procede a vagliare il presupposto interpretativo da cui muovono le ricorrenti, relativo all'applicabilità delle norme impugnate alle Regioni autonome, prospettato da entrambe in termini dubitativi. A tal fine prende in esame la clausola di salvaguardia invocata dalle ricorrenti a difesa della propria autonomia, contenuta nel comma 4 dell'art. 2 del d.l. impugnato, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

La Corte, rilevata l'esistenza anche della clausola di salvaguardia nell'art. 11bis, d.l. 174/2012, ritiene applicabile in questo caso la clausola di cui all'art. 2 comma 4, clausola che giudica speciale, in ragione della sua collocazione all'interno dell'art. 2, rispetto a quella generale contenuta nell'art. 11-bis. Mentre infatti l'art. 11 bis del d.l. 174/2012 regola il recepimento dell'intero d.l. impugnato, la clausola di cui all'art. 2, comma 4, si limita a prevedere una sanzione in mancanza dell'eventuale adeguamento delle prescrizioni di cui all'art. 2.

Ebbene, a mezzo della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 4, gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» per l'applicazione delle disposizioni del comma 1 (sent. n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011), nel senso che la clausola di salvaguardia ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013).

Sempre con riguardo al comma 4, la Corte precisa che, nonostante esso faccia riferimento solo al comma 1, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia presidi anche i successivi commi 2 e 3; difatti, se le prescrizioni del primo comma dovessero ritenersi non operanti nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, non potrebbe darsi luogo



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

neanche alle ulteriori sanzioni previste dal secondo comma, né ai conseguenti obblighi di comunicazione previsti dal terzo.

Nel merito, le ricorrenti contestano la legittimità costituzionale della clausola in esame poiché renderebbe applicabili le disposizioni impugnate alle autonomie speciali, in violazione della loro autonomia finanziaria e di numerose disposizioni degli statuti.

Inoltre, secondo la ricorrente Sardegna, la clausola non sarebbe idonea a tutelare le prerogative regionali, poiché, nel limitarsi a richiamare il rispetto degli statuti e delle norme di attuazione, differirebbe dall'art. 19-bis del d.l. n. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), conv., con mod., con l. 148/2011 che, richiamando il percorso procedurale consensualistico previsto dall'art. 27, l. n. 42/2009, porrebbe le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale.

La Corte ritiene tale censura non fondata.

L'invocato art. 27, l. 42/2009, di attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 Cost., pur ponendo «una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (rispettivam. sent. n. 71/2012 e n. 241/2012), ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa. Pertanto, in un contesto di grave crisi economica quale quello attuale, ritiene la Corte che il legislatore possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 193 e n. 198 del 2012). La clausola di salvaguardia in esame, dunque, non è considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che, secondo la Consulta, quest'ultima non è costituzionalmente necessitata.

Le rimanenti censure, sebbene formalmente dirette contro la clausola di salvaguardia, sono in realtà rivolte avverso le disposizioni sostanziali da essa rese applicabili, e sono esaminate unitamente a queste ultime.

In particolare, entrambe le ricorrenti lamentano che i tagli previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 2 impugnato sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali, statutari e interposti, invocati a garanzia della loro autonomia finanziaria (artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948; artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prospetta la questione in via alternativa, a seconda che l'espressione «trasferimenti erariali» venga intesa come ricomprensiva o meno delle spettanze finanziarie previste in sede statutaria: nel primo caso, si inciderebbe sulla sua autonomia finanziaria e sulle relative norme statutarie (artt. 48 e 49), che prevedono diverse quote di compartecipazione al gettito dei tributi ivi indicati; nel secondo, sull'autonomia finanziaria e sul principio consensualistico che reggerebbe il federalismo fiscale.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

Secondo la Regione autonoma Sardegna, invece, il taglio dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali determinerebbe la compressione della sua autonomia finanziaria, impedendole di svolgere le funzioni ad essa affidate dallo statuto e dalla Costituzione.

La Corte riconosce, quanto alla prospettazione della Regione Friuli Venezia Giulia, che in effetti le norme impugnate non specificano di quali trasferimenti erariali si tratti, se non in negativo e solo parzialmente, per escludere dal "taglio" quelli relativi al trasporto pubblico locale, al servizio sanitario e alle politiche sociali e per le non autosufficienze. L'espressione utilizzata dal legislatore, dunque, anche avuto riguardo al suo impiego nella redazione del bilancio dello Stato, può ingenerare il dubbio che si sia inteso fare riferimento a qualsiasi passaggio di denaro alle Regioni, e quindi anche alle somme devolute alle autonomie speciali a titolo di compartecipazioni ai tributi erariali. Poiché, tuttavia, secondo giurisprudenza costante della stessa Corte, di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione conforme a Costituzione, la Consulta fornisce della disposizione un'interpretazione costituzionalmente conforme, ritenendo che la locuzione «trasferimenti erariali» non abbia riguardo anche alle compartecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale, il che sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale (sent. n. 198/2012).

Così circoscritto l'ambito operativo dei meccanismi sanzionatori previsti dal legislatore, la Corte esclude che esso contrasti con gli statuti e quindi, in questi termini, dichiara la questione non fondata.

Ferma la non fondatezza della dedotta violazione del principio consensualistico, la restante parte della censura, comune a entrambe le Regioni autonome e relativa ai trasferimenti erariali diversi dalle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, è dichiarata inammissibile per genericità e indeterminatezza dell'oggetto (sentenza n. 241/2012). L'assunto che i tagli incidono sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti, sottraendo ad esse risorse indispensabili per l'esercizio delle rispettive funzioni, secondo la Corte non è sorretto da qualsivoglia sforzo argomentativo, volto a chiarire l'incidenza della disposizione impugnata sui rispettivi bilanci (C. Cost. sentt. n. 184 del 2012; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010).

Per le stesse ragioni è dichiarata inammissibile la censura rivolta dalla Regione autonoma Sardegna ai commi 2, 3 e 5 dell'art. 2, nella parte in cui essi ricollegherebbero all'inottemperanza alle condizioni imposte dal comma 1 effetti lesivi delle proprie competenze e dell'autonomia finanziaria (artt. 117 e 119 Cost., nonché artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della l. cost. n. 3 del 1948), determinando l'impossibilità di svolgimento delle funzioni ad essa affidate.

La Corte ritiene poi non fondate, pur essendo state formulate in maniera specifica, le censure della Regione autonoma Sardegna rivolte al comma 1 dell'art. 2 impugnato, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto, e la connessa censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rivolta ai commi 1 e 2 dell'art. 2, per violazione dell'art. 3 Cost.: lo Stato, secondo le ricorrenti, avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma avendo



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

anzi definito « il più minuto dettaglio » con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario.

In proposito, la Corte richiama la propria giurisprudenza in materia di vincoli di spesa (considerati rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti di spesa senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale, cfr. sentt. n. 182 del 2011; n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007; n. 236 del 2013) e ricorda che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010).

Ciò premesso, la Corte fa presente che va tenuta presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali. Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: secondo la Corte, in definitiva, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sempre in merito al comma 1 dell'art. 2 impugnato, la Corte esamina la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, nella misura in cui l'imposizione degli oneri in esame costituirebbe una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale.

Secondo la Consulta, il comma 1, introdotto nel quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad una « scelta di fondo » (sentenza n. 151 del 2012) del legislatore nazionale. Tale scelta è considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché, secondo la giurisprudenza della Corte, « la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia » (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che « la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007) » (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, « possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, « norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

statali” (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010).

Pertanto, le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative alla fissazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, alla commisurazione del trattamento economico dei primi all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, alla definizione dell'importo delle indennità di funzione e di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, alla regolamentazione dell'assegno di fine mandato, al divieto di cumulo di indennità o emolumenti, alla gratuità per i consiglieri della partecipazione alle commissioni, all'obbligo di introdurre modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, alla definizione dell'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari e delle spese per il relativo personale, al passaggio al sistema previdenziale contributivo dei consiglieri regionali e all'esclusione dell'erogazione del vitalizio in favore di chi sia stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione [rispettivamente, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettere a), b) e d), del d.l. n. 138 del 2011, nonché lettere b), c), d), e), f), g), h), m) e n)].

Le censure rivolte all'art. 2, comma 1, lettera i), che richiama numerosi articoli di legge, sono invece considerate inammissibili per genericità. Si tratta di una vasta congerie di disposizioni ispirate da successive manovre finanziarie e accomunate solo dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica. Esse presentano tecniche e contenuti precettivi differenti, incidendo su svariati settori pubblici e su materie non omogenee, sicché, secondo la Corte, è impossibile procedere allo scrutinio della loro legittimità costituzionale in assenza di argomentazioni specifiche delle ricorrenti.

Sempre con riguardo al parametro dell'irragionevolezza, la Corte ritiene che nemmeno le restanti prescrizioni possano considerarsi lesive dell'autonomia finanziaria delle ricorrenti, in quanto risultano poste dal legislatore nazionale in attuazione di precetti costituzionali ovvero nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva.

Al profilo dell'attuazione di altri precetti costituzionali la Corte riconduce l'istituzione di un Collegio di revisori dei conti in raccordo con la Corte dei conti, previsto dall'art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011 richiamato dall'art. 2 impugnato, dal momento che, già con la sent. n. 198 del 2012, in relazione alle Regioni ordinarie e con riferimento proprio all'art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011, è stato affermato che il controllo esterno così configurato «è “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”, e che esso concorre “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenza n. 179 del 2007)». Secondo la giurisprudenza della Corte tale attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. In altri termini, «l'art. 14, comma 1, lettera e), del d.l. n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il "riesame" (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile» (sentenza n. 198 del 2012).

Alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), la Corte riconduce invece l'istituzione, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera l), d.l. impugnato, di un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, da pubblicarsi sul sito istituzionale e resi disponibili per via telematica al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti.

Le ricorrenti hanno sollevato, poi, nei confronti di alcune specifiche previsioni dell'art. 2, comma 1, impugnato (e, come si è detto sopra, del comma 4 che ne consentirebbe l'applicazione), la censura di violazione dell'art. 116 Cost. e di diverse disposizioni dei rispettivi statuti (artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, della l. cost. n. 3 del 1948).

Quanto alla fissazione del numero massimo dei consiglieri prevista dall'art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettera a), del d.l. n. 138 del 2011, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce la violazione dell'art. 13 del proprio statuto, mentre la Regione autonoma Sardegna la violazione dell'art. 16 del proprio statuto.

La Corte prende atto che la materia è regolata dagli articoli invocati dalle ricorrenti: il primo prevede che «il numero dei consiglieri regionali è determinato in ragione di uno ogni 20.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento»; il secondo, invece, fissa direttamente in sessanta il numero dei consiglieri regionali.

Di conseguenza, ritiene che nei confronti della disposizione censurata debba operare la clausola di salvaguardia e pertanto la questione è dichiarata non fondata.

Successivamente la Corte esamina la censura rivolta all'art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettera b), del d.l. n. 138 del 2011, secondo il quale il numero degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore.

Al riguardo, la Corte osserva che entrambi gli statuti speciali rinviano ad una legge regionale rinforzata (cosiddetta statutaria), in quanto approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, avente ad oggetto la determinazione della forma di governo (così gli artt. 12 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 15 dello statuto della Regione autonoma Sardegna); legge che, in quanto integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione interna della Regione, deve ritenersi, con riferimento al suo contenuto necessario, ricompresa nell'ambito della salvaguardia prevista dal comma 4.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

In particolare, la legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), all'art. 15, comma 1, secondo periodo, prevede che «Il numero minimo e massimo degli assessori è stabilito dalla legge regionale». In tal modo il legislatore regionale ha però collocato fuori dalla legge statutaria la disciplina del numero degli assessori, così affidando a maggioranze semplici un assetto che evidentemente non viene considerato come qualificante la «forma di governo». Per tale motivo la Corte ritiene la censura non fondata.

Quanto alla Regione autonoma Sardegna, la legge statutaria 10 luglio 2008, n. 1 (Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere e assessore regionale) stabiliva all'art. 19, comma 1, che la Giunta è composta da «non meno di otto e non più di dieci assessori».

Tuttavia, con la sentenza n. 149 del 2009 la Corte costituzionale, decidendo in sede di conflitto di attribuzione sollevato dallo Stato nei confronti della Regione autonoma Sardegna, ha dichiarato che non spettava al Presidente della Regione stessa procedere alla promulgazione della suddetta legge statutaria e, per l'effetto, ne ha annullato la promulgazione. Il numero degli assessori, pertanto, risulta allo stato essere fissato dalla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 (Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali). Trattandosi di legge ordinaria, valgono qui le medesime considerazioni svolte in relazione al Friuli Venezia Giulia, con la conseguenza che, anche con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, la censura è dichiarata non fondata.

Per le medesime ragioni è dichiarata non fondata la censura di violazione delle norme statutarie riferita alle disposizioni relative alla determinazione del trattamento economico dei consiglieri e alla percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati [art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettera d), del d.l. n. 138 del 2011, nonché, lettere b), c), d), e), n)]. Rileva la Corte che gli statuti, sotto questo aspetto, si limitano a prevedere la fissazione, mediante legge regionale, di una indennità di carica (art. 26 dello statuto della Sardegna) o di presenza (art. 19 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia), tacendo sulla loro misura e su altre eventuali spettanze.

Ugualmente infondata è ritenuta la censura di violazione dell'art. 12 dello statuto, sollevata dalla sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con riferimento tanto alla disposizione che disciplina le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di governo (art. 2, comma 1, lettera f), quanto a quelle relative ai rimborsi e alle spese dei gruppi politici (art. 2, comma 1, lettere g ed h). Al riguardo, la Corte puntualizza che né l'art. 12 dello statuto, né la legge statutaria cui esso rimanda, si occupano di queste materie, con la conseguenza che anche su tale punto deve escludersi la lamentata violazione dello statuto.

Infine, la Corte esamina la censura specifica rivolta dalla sola Regione autonoma Sardegna avverso l'art. 2, comma 5, nella parte in cui prevede che il mancato



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

adeguamento delle Regioni alle disposizioni dell'intero art. 2 citato determina «una grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione», con conseguente scioglimento del Consiglio regionale e contestuale rimozione del Presidente della Regione, laddove ritenuto applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale. In tesi, la norma contrasterebbe con gli artt. 3 e 126 Cost., nonché con gli artt. 15, 35 e 50 dello statuto, ove sono disciplinati i rapporti tra gli organi regionali, e, fra l'altro, i casi di scioglimento del Consiglio e della Giunta regionale, nonché di fine anticipata del mandato del Presidente della Regione.

La Corte giudica la questione non fondata per erroneità del presupposto interpretativo, dal momento che la disposizione censurata richiama l'art. 126 Cost., pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 213), mentre la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

**Sentenza:** 10 febbraio 2014, n. 26 (G.U. 9/2014)

**Materia:** finanza regionale

**Tipo di giudizio:** principale

**Limiti violati:** artt. 3, primo comma, 119, quarto comma, Cost., nonché agli artt. 49 e 63, l. cost. n. 1 /1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (ric. n. 50/2012)

**Resistente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto del ricorso:** artt. 1, commi da 1 ad 8, 2, commi 1 e 2, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214

Esito del giudizio: riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale, la Corte dichiara non fondata la questione

### **Annotazioni:**

La regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 1, commi da 1 a 8, e 2, commi 1 e 2, D.L. n. 201/2011 conv., con mod., dall'art. 1, comma 1, L. 214/2011.

Le norme censurate prevedono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato pro quota o interamente alla Regione: l'art. 49 dello Statuto speciale prevede infatti che spettino alla Regione quote fisse delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa.

La ricorrente non contesta la previsione di deduzioni in sé, ma la mancata compensazione a favore delle Regioni speciali. In particolare, le norme impuginate si porrebbero in contrasto: a) con l'art. 3, primo comma, Cost., poiché, da un lato, l'istituzione rappresentativa della comunità regionale del Friuli-Venezia Giulia "partecipa" al peso della riduzione delle imposte dirette in misura più rilevante del resto della comunità nazionale; e, dall'altro lato (nonostante i cittadini della Regione paghino, come tutti gli altri, il previsto aumento delle imposte), tale aumento di entrata non si traduce in un corrispondente aumento della capacità di spesa della Regione; b) con l'art. 63, Statuto speciale (che prevede che le disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV «possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione» ma, «in ogni caso, sentita la Regione») e con il principio di leale collaborazione, in quanto (pur non apportando una formale modificazione delle disposizioni statutarie), il loro effetto equivale ad una riduzione della quota di partecipazione, che determina un'alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall'art. 49 dello Statuto, senza alcuna attivazione di una procedura di consultazione; c) con il principio di corrispondenza tra entrate e funzioni,



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

implicito nel sistema statutario (art. 50) ed espresso nell'art. 119, quarto comma, Cost., essendo evidente come la dimensione quantitativa delle entrate regionali sia correlata all'ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione, e come un "taglio" delle risorse a sua disposizione comporti lo squilibrio tra queste e le funzioni.

Il presidente del Consiglio dei Ministri si è costituito fuori termine.

La Corte, riservate a separate pronunce le questioni proposte col medesimo ricorso dalla Regione, giudica la questione non fondata.

Innanzitutto la Corte, data la sostanziale identità del thema decidendum, richiama la propria sentenza n. 155/2006, con cui è stata decisa nel senso della non fondatezza altra questione promossa dal Friuli Venezia Giulia sulla base di argomentazioni analoghe.

Ritiene la Consulta che – come già con la questione decisa con la sent. n. 155/2006 - , i profili di censura svolti col ricorso sono collegati da un unico comune motivo e cioè dal rilievo che le norme impugnate abbiano alterato il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, con conseguente lesione dell'autonomia regionale – garantita dagli artt. 49 e seguenti dello statuto speciale – quanto alla capacità di finanziare i propri compiti.

In via preliminare, la Corte considera di poter apprezzare anche la dedotta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., che non assume autonomo rilievo rispetto alle altre censure: proprio perché la prospettazione che sorregge la censura di irragionevolezza intende evidenziare e far valere (non già, o non solo, una mera diversità di trattamento rispetto alla Regioni ordinarie) bensì un vulnus alla sfera di competenza della regione in ambito finanziario, la doglianza è ritenuta ammissibile.

Nel merito, la Corte sottolinea che, anche nel presente giudizio, la ricorrente non contesta che la disciplina dei tributi su cui incidono le norme denunciate appartenga alla competenza esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ma deduce che il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva, nel prevedere misure che riducono il gettito fiscale derivante dalle imposte dirette avrebbe dovuto contemplare anche misure compensative in favore della Regione che su quel gettito fa affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti.

Al riguardo, osserva la Consulta che la potestà esclusiva in materia di tributi consente al legislatore statale di variare la disciplina, incidendo sulle aliquote, e persino di sopprimere tributi (sent. n. 97 del 2013).

Pertanto, non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che comporti un minor gettito per le Regioni debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata» (sent. n. 431 del 2004). Deve escludersi, infatti, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sent. n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004). E dall'altro lato, che, dalla evocata previsione statutaria di spettanza alla Regione di quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa (art. 49) sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 20 - 21 febbraio 2014

D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini - Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Sentenze della Corte Costituzionale periodo dicembre 2013 - febbraio 2014

una rigida garanzia “quantitativa” di disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato (sent. n. 241 del 2012).

Ribadisce inoltre la Corte come, a seguito di manovre di finanza pubblica, la disponibilità finanziaria delle Regioni possa essere ridotta, purché la riduzione non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale, rendendo insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sent. n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 298 del 2009 e n. 256 del 2007).

In conclusione, osserva la Consulta come l'assunto riguardante l'inadeguatezza finanziaria della manovra – che si sostanzierebbe in una vera e propria probatio diabolica per la ricorrente, come riconosciuto dalla stessa Corte – non è stato tuttavia neppure oggetto di un tentativo di dimostrazione da parte della Regione, la quale non ha fornito alcun dato quantitativo concreto dal quale poter desumere l'effettiva incidenza negativa della diminuzione del gettito derivante dalle norme impugnate rispetto allo svolgimento delle sue funzioni costituzionali di ente dotato di autonomia speciale.

Del pari infondato è stato giudicato il profilo di doglianza riguardante la dedotta violazione dell'art. 63, quinto comma, Statuto (secondo cui «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione») e del principio di leale collaborazione, proposto in ragione della mancata attivazione, nella specie, della procedura di consultazione, prevista dalla citata norma, allorquando si debba provvedere alla modificazione delle disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV dello statuto medesimo.

In merito a tale censura la Corte ritiene dirimente la considerazione che nessuna delle norme statutarie è stata oggetto di alcuna modificazione, né formale, né sostanziale, da parte delle disposizioni impugnate, che hanno per oggetto la determinazione della base imponibile di tributi erariali, di competenza esclusiva del legislatore statale. D'altronde, ricorda la Corte di aver ripetutamente e costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”» (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009).